

**Franz Thedieck**

---

**DIE BODENRECHTSREFORMPROGRAMME  
DER POLITISCHEN PARTEIEN SPD, CDU/CSU und FDP  
UND DIE SOZIALBINDUNG DES EIGENTUMS**

**Zugleich ein Beitrag zum Begriff der Sozialbindung  
des Eigentums**

**1977**

---





Digitized by the Internet Archive  
in 2026

[https://archive.org/details/IA41555421\\_0016](https://archive.org/details/IA41555421_0016)



DIE BODENRECHTSREFORMPROGRAMME DER POLITISCHEN PARTEIEN  
SPD, CDU/CSU UND FDP UND DIE SOZIALBINDUNG DES EIGENTUMS

Zugleich ein Beitrag zum Begriff der Sozialbindung des  
Eigentums

Inaugural - Dissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades  
eines Doktors der Rechte  
durch den  
Fachbereich Rechtswissenschaft  
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von  
Franz Thedieck  
aus  
Wittenberg  
1977



Erster Berichterstatter: Prof.Dr. E.Küchenhoff  
Zweiter Berichterstatter: Prof.Dr. Hoppe  
Dekan: Prof.Dr. Achterberg  
Tag der mündlichen Prüfung: 15.7.1977

# Inhaltsverzeichnis

---

|                                                                                                     | Seite |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Literaturverzeichnis                                                                                |       |
| Einleitung                                                                                          | 1     |
| 1. Teil: Darstellung der Grundzüge der Bodenrechtsreformprogramme von SPD, CDU und F.D.P.           | 3     |
| 1. Abschnitt: Grundzüge des Bodenrechtsreformprogramms der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands | 4     |
| A. Reform des Planungsrechts                                                                        | 4     |
| I. Ausweitung der Möglichkeiten zur Nutzungsfestsetzung im Bebauungsplan                            | 5     |
| II. Baugebot                                                                                        | 6     |
| III. Modernisierungs- und Erhaltungsgebot                                                           | 7     |
| IV. Abbruchgebot                                                                                    | 8     |
| V. Entwicklungsgenehmigung                                                                          | 9     |
| B. Reform des Enteignungs- und Entschädigungsrechts                                                 | 10    |
| I. Neuordnung des Enteignungsverfahrens                                                             | 11    |
| 1. Vorverlegung der Einleitung des Enteignungsverfahrens                                            | 11    |
| 2. Ausweitung der Enteignungszwecke                                                                 | 11    |
| 3. Einschränkung der Reprivatisierung                                                               | 12    |
| II. Neuregelung der Enteignungsentschädigung                                                        | 12    |
| C. Einführung eines preislimitierenden Vorkaufsrechts                                               | 14    |
| D. Einführung eines Planungswertausgleichs                                                          | 14    |
| E. Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer                                                          | 16    |
| F. Einführung eines kommunalen Verfügungseigentums                                                  | 18    |

|                                                                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2. Abschnitt: Grundzüge des Bodenrechtsreformprogramms der Christlich Demokratischen Union Deutschlands und der Christlich Sozialen Union | 21 |
| A. Reform des Planungsrechts                                                                                                              | 22 |
| I. Ausweitung der Möglichkeit zur Nutzungsfestsetzung im Bebauungsplan                                                                    | 22 |
| II. Baugebot                                                                                                                              | 22 |
| III. Modernisierungs- und Erhaltungsgebot                                                                                                 | 23 |
| IV. Abbruchgebot                                                                                                                          | 24 |
| B. Erweiterung des kommunalen Vorkaufsrechts                                                                                              | 24 |
| C. Reform des Enteignungs- und Entschädigungsrechts                                                                                       | 26 |
| I. Neuordnung des Enteignungsverfahrens                                                                                                   | 26 |
| II. Neuregelung der Enteignungsentschädigung                                                                                              | 26 |
| D. Einführung eines Infrastrukturkostenbeitrages                                                                                          | 27 |
| E. Reform des Steuerrechts im Bereich von Grund und Boden                                                                                 | 29 |
| 3. Abschnitt: Grundzüge des Bodenrechtsreformprogramms der Freien Demokratischen Partei                                                   | 31 |
| A. Erweiterung des kommunalen Vorkaufs- und Grunderwerbsrechts                                                                            | 31 |
| B. Reform des Enteignungs- und Entschädigungsrechts                                                                                       | 32 |
| C. Eigentumserhebliche steuerliche Maßnahmen                                                                                              | 33 |
| I. Steuerliche Erfassung der Veräußerungsgewinne bei dem Verkauf von Grundstücken                                                         | 33 |
| II. Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer                                                                                               | 34 |
| 2. Teil: Grund und Boden und die Sozialbindung des Eigentums                                                                              | 37 |
| 1. Abschnitt: Auslegung der Sozialbindung des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 2 GG                                                            | 38 |
| A. Grammatikalische und historisch-genetische Auslegung von Art. 14 Abs. 2 GG                                                             | 38 |
| I. Grammatikalische Auslegung                                                                                                             | 38 |
| II. Historisch-genetische Auslegung                                                                                                       | 39 |

|                                                                                                                           | Seite |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| B. Logisch-systematische Interpretation                                                                                   | 45    |
| I. Zulässigkeit der logisch-systematischen Interpretation                                                                 | 45    |
| II. Auslegung des Sozialstaatsgebotes                                                                                     | 48    |
| 1. Grammatikalische Interpretation des Sozialstaatsgebotes                                                                | 49    |
| 2. Historisch-genetische Interpretation                                                                                   | 50    |
| 3. Logisch-systematische Interpretation                                                                                   | 53    |
| a. Der Zusammenhang von Rechts- und Sozialstaatlichkeit                                                                   | 53    |
| aa. Der Inhalt des Rechtsstaatsbegriffs                                                                                   | 53    |
| bb. Antinomie oder Vereinbarkeit von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit                                          | 58    |
| b. Folgerungen aus dem Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit                                         | 63    |
| aa. Sozialstaatlichkeit als Leerformel                                                                                    | 63    |
| bb. Sozialstaatlichkeit als Auftrag zur Korrektur oder zur Integration                                                    | 67    |
| cc. Sozialstaatlichkeit als Auftrag zur Gestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung                              | 69    |
| c. Adressat des Sozialstaatsgebots                                                                                        | 76    |
| III. Auslegung der Sozialisierungsermächtigung gem. Art. 15 GG                                                            | 78    |
| IV. Übertragung der Grundsätze des Sozialstaatsgebotes und der Sozialisierungsklausel auf die Sozialbindung des Eigentums | 79    |
| 1. Offenheit zur Gestaltung alternativer Eigentumsordnungen                                                               | 80    |
| 2. Unterschiedliche Intensität der Sozialbindung                                                                          | 81    |
| 2. Abschnitt: Die Abgrenzung zwischen Sozialbindung des Eigentums und Enteignung                                          | 83    |
| A. Darstellung und Kritik der Abgrenzungslehren                                                                           | 85    |
| I. Sonderopferlehre des Reichsgerichts                                                                                    | 86    |

|      |                                                                                                             |     |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II.  | Schutzwürdigkeits- und Zumutbarkeits-<br>theorie                                                            | 89  |
| III. | Zweckentfremdungs- und Privatnützig-<br>keitstheorie                                                        | 91  |
| IV.  | Modifizierte Einzelakttheorie des<br>Bundesgerichtshofs                                                     | 92  |
| V.   | Schweretheorie                                                                                              | 93  |
| VI.  | Weitere Abgrenzungslehren                                                                                   | 99  |
| B.   | Fehlerursache und Lösungsversuch                                                                            | 100 |
| I.   | Fehlerursache                                                                                               | 100 |
| II.  | Lösungsversuch                                                                                              | 102 |
|      | 1. Verhältnis von Inhalts und Schrankenbe-<br>stimmung und Wesensgehaltsgarantie                            | 103 |
|      | 2. Abgrenzung durch Abwägung der beteilig-<br>ten Interessen                                                | 108 |
| 3.   | Abschnitt: Die Höhe der Enteignungsentschädigung                                                            | 111 |
| A.   | Darstellung der Tendenzen in der Rechtsprechung<br>zur Entschädigungsregelung des Art. 14 Abs. 3<br>S. 3 GG | 112 |
| B.   | Auslegung der Entschädigungsregelung gem. Art.<br>14 Abs. 3 S. 3 GG                                         | 120 |
| I.   | Grammatikalische Auslegung                                                                                  | 120 |
| II.  | Historisch-genetische Auslegung                                                                             | 122 |
| III. | Logisch-systematische Auslegung                                                                             | 126 |
| IV.  | Teleologische Auslegung                                                                                     | 127 |
| V.   | Zusammenfassung                                                                                             | 130 |
| 4.   | Abschnitt: Die Bedeutung der Sozialbindung für<br>Grund und Boden                                           | 131 |
| A.   | Gesetzgeberischer Spielraum zur Gestaltung<br>der Bodenordnung                                              | 131 |
| B.   | Sozialbindung an Grund und Boden                                                                            | 133 |
| C.   | Die Abgrenzung von Sozialbindung und Enteig-<br>nung bei Eingriffen in das Grundeigentum                    | 135 |
| D.   | Die Höhe der Entschädigung bei der Enteig-<br>nung von Grundeigentum                                        | 137 |

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. Teil: Verfassungsrechtliche Beurteilung der Bodenrechtsreformprogramme im Hinblick auf Art. 14 GG                | 141 |
| 1. Abschnitt: Beurteilung der eigentumserheblichen Maßnahmen zur Reform des Planungsrechts und zur Plandurchsetzung | 142 |
| A. Erweiterung der Möglichkeiten zur Nutzungsfestsetzung im Bebauungsplan                                           | 142 |
| B. Erweiterung der Anwendungsbereiche der Enteignung und des kommunalen Vorkaufsrechts                              | 144 |
| I. Ausweitung des Anwendungsbereichs der Enteignung                                                                 | 144 |
| II. Ausweitung des Anwendungsbereichs des kommunalen Vorkaufsrechts                                                 | 146 |
| C. Nutzungsgebote                                                                                                   | 147 |
| I. Baugebot                                                                                                         | 148 |
| II. Modernisierungsgebot                                                                                            | 152 |
| III. Erhaltungsgebot                                                                                                | 155 |
| IV. Abbruchgebot                                                                                                    | 156 |
| V. Entwicklungsgenehmigung                                                                                          | 158 |
| 2. Abschnitt: Beurteilung von Maßnahmen zur Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen                 | 160 |
| A. Grundsätze zum Eigentumsschutz für planungsbedingte Bodenwertsteigerungen                                        | 160 |
| B. Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Abschöpfung der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen            | 167 |
| I. Planungswertausgleich                                                                                            | 167 |
| II. Infrastrukturkostenbeitrag                                                                                      | 173 |
| III. Limitierte Enteignungsentschädigung                                                                            | 176 |
| IV. Preislimitierung beim Vorkaufsrecht                                                                             | 182 |
| V. Besteuerung der Veräußerungsgewinne                                                                              | 184 |

|                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. Abschnitt: Beurteilung von periodisch wiederkehrenden Steuern auf den Bodenwertzuwachs                                       | 186 |
| A. Eigentumsschutz und Besteuerung                                                                                              | 187 |
| B. Beurteilung der Vorschläge für eine Bodenwertzuwachssteuer und für eine aktualisierte Grundsteuer im Hinblick auf Art. 14 GG | 191 |
| 4. Abschnitt: Beurteilung der Aufspaltung des Bodeneigentums in ein kommunales Verfügungs- und ein privates Nutzungseigentum    | 206 |
| A. Öffentlich-rechtliche Lösung                                                                                                 | 206 |
| I. Darstellung                                                                                                                  | 206 |
| II. Rechtliche Beurteilung                                                                                                      | 207 |
| 1. Festlegung von Nutzungsdauer und Nutzungsart der betroffenen Grundstücke                                                     | 208 |
| 2. Entwicklungsrechtliche Statuszuweisung                                                                                       | 208 |
| 3. Vergabe von Nutzungsrechten an gemeindeeigenen Grundstücken                                                                  | 209 |
| B. Privatrechtliche Lösung                                                                                                      | 211 |
| I. Darstellung                                                                                                                  | 211 |
| II. Rechtliche Beurteilung                                                                                                      | 214 |
| 1. Realisierung der privatrechtlichen Lösung mittels sozialbindender Inhaltsbestimmung oder Enteignung                          | 214 |
| a. Beschränkung der neuen Eigentumsform auf städtebauliche Problembereiche                                                      | 215 |
| b. Übertragung des Verfügungsrechts auf die Gemeinde                                                                            | 216 |
| c. Zuweisung der baulichen Nutzbarkeit                                                                                          | 217 |
| d. Zeitliche Limitierung des Nutzungsrechts                                                                                     | 219 |
| e. Auswirkungen auf den Realkredit                                                                                              | 220 |
| 2. Realisierung der privatrechtlichen Lösung mittels Sozialisierung gem. Art. 15 GG                                             | 222 |

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| a. Beteiligung der Gemeinde an der<br>Sozialisierungsmaßnahme             | 223 |
| b. Zulässigkeit einer Teilsozialisierung                                  | 224 |
| c. Zulässigkeit privater Nutzung an ver-<br>gesellschafteten Grundstücken | 226 |
| d. Vergesellschaftung der Grundstücke<br>unter Ausnahme der Gebäude       | 228 |
| e. Entschädigung                                                          | 228 |
| Schlußbemerkung                                                           | 230 |

Abkürzungsverzeichnis

|        |                                                                             |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------|
| BauZ   | Baurecht, Zeitschrift für das<br>gesamte öffentliche und zivile<br>Baurecht |
| JA     | Juristische Arbeitsblätter                                                  |
| JÖR NF | Jahrbuch des Öffentlichen Rechts<br>der Gegenwart, Neue Folge               |
| Rdn    | Randnummer                                                                  |
| RGBl   | Reichsgesetzblatt                                                           |
| StBFG  | Städtebauförderungsgesetz                                                   |
| ZRP    | Zeitschrift für Rechtspolitik                                               |
| VVDSt  | Veröffentlichungen der Vereinigung<br>deutscher Staatsrechtslehrer          |

Im übrigen richten sich die Abkürzungen nach Kirchner, H.,  
Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Auflage, Berlin  
1968.

## Literaturverzeichnis

- Abendroth, Wolfgang      Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. (Erstveröffentlichung 1954), in: ders., Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, S. 109 ff. 2. Aufl., Neuwied und Berlin 1972
- Abraham, Hans Jürgen und Wernicke, Kurt G.      Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1954
- Anschütz, Gerhard      Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl., Berlin 1933
- Arbeitsgruppe "Bodenrecht"      beim Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau  
Stellungnahme zu dem Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes, Bd. 23 der Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungswesen und Städtebau, Bonn 1968
- Bachof, Otto      Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. Der soziale Rechtsstaat in verwaltungsrechtlicher Sicht, in VVDSt 12, S. 37 ff.
- Badura, Peter      Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, in: Stenographisches Protokoll der 33. Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau des 7. Deutschen Bundestages vom 12.11.1974, S. 94 ff., Bonn o.J.
- Derselbe      Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, in: Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Düsseldorf 1972, Bd. II (Sitzungsberichte), München 1972, S. T 5 ff.
- Bauernfeind, Elisabeth      Ausgleichsbetrag und Erschließungsbetrag in der Novellierung des Bundesbaugesetzes, in: Städte- und Gemeinderat 1974, S. 260 ff.
- Baumeister, Ludger und Baumeister, Heinz Hermann      Städtebauförderungsgesetz, Kommentar, Münster 1971
- Bähr, Otto      Der Rechtsstaat, eine publizistische Skizze, 1864, Neudruck Aalen 1961.

- Bielenberg, Walter      Ist die Bemessung der Enteignungs-  
entschädigung nach dem Verkehrswert  
im Bundesbaugesetz verfassungs-  
widrig? in: DVBl 1974, S. 113 ff.
- Derselbe      Öffentlich-rechtliche Lösung (Modell)  
Maschinenschrift, Bonn-Bad-Godesberg  
1974
- Derselbe      Städtebauförderungsgesetz, Kommentar  
München 1973
- Derselbe      Verfassungsrechtliche Eigentums-  
garantie und Sozialbindung im  
Städtebau, dargestellt an der Sanie-  
rung (Stadt- und Dorferneuerung)  
nach dem Städtebauförderungsgesetz,  
in: DVBl 1971, S. 441 ff
- Binding, Karl      Handbuch des Strafrechts I, Leipzig  
1885
- Bückenförde, Ernst Wolfg.      Eigentum, Sozialbindung des Eigen-  
tums, Enteignung in: Gerechtigkeit  
in der Industriegesellschaft, Ar-  
beitsgemeinschaft D. Bodenspekula-  
tion oder sozialer Städtebau?, S. 25 ff  
Karlsruhe 1972
- Bogs, Walter      Das Problem der Freiheit im sozialen  
Rechtsstaat (Erstveröffentlichung 1961)  
in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit  
und Sozialstaatlichkeit, S. 509 ff
- Brachmann, Rolf      Gedanken zum "limitierten Vorkaufs-  
recht", in: Deutsche Wohnungswirt-  
schaft, 1973, S. 302
- Bundesminister f. Raum-  
ordnung, Bauwesen und  
Städtebau      Auswertung von Stellungnahmen  
der Verbände zum Entwurf eines Ge-  
setzes zur Änderung des Bundesbauge-  
setzes (Fassung v. 5.2.1973),  
Maschinenschrift o.O., o.J. (Bonn-Bad-  
Godesberg) 1973.
- Derselbe      Entwurf eines Gesetzes zur Änderung  
des Bundesbaugesetzes. Bundesratsdruck-  
sache 300/74 v. 10.5.1974
- Derselbe      Vorläufiger Referentenentwurf eines  
Gesetzes zur Änderung des Bundes-  
baugesetzes vom 1. August 1973,  
Maschinenschrift, o.O., o.J.

- Bundesminister f. Wohnungs-  
bau Entwurf eines Baugesetzes - Begründung,  
Bd. 9 der Schriftenreihe des Bundesmi-  
nisters für Wohnungsbau, Bonn o.J. (1950)
- Christlich Demokratische  
Union Deutschlands Das Berliner Programm mit Beschlüssen  
des Hamburger Parteitages 1973, o.O.,  
o.J.
- Dieselbe Niederschrift des 22. Bundespartei-  
tages der Christlich Demokratischen  
Union Deutschlands, Hamburg, 18.-20.  
November 1973, Bonn o.J. (1973)
- CDU-Bundesvorstand Vorlage zum Bodenrecht, in : Frank-  
furter Rundschau Nr. 249 v. 25.10.73,  
S. 16
- Christlich Soziale Union Arbeitspapier Neuordnung des Bodenrechts,  
München 1974
- Conradi, Peter u. Dieterich  
Hartmut u. Hauff, Volker Für ein soziales Bodenrecht, Frankfurt  
a.M. 1972
- Creifelds, Carl Rechtswörterbuch, 3. Aufl.,  
München 1973
- Damaschke, Adolf Die Bodenreform, 17. Aufl., Jena 1919
- Dichgans, Hans Eine verfassungsgebende National-  
versammlung? in: ZRP 1968, S. 61 ff.
- Dietlein, Max Verfassungsrechtliche Probleme der  
Enteignungsentschädigung, in:  
DÖV 1973, S. 258 ff.
- Dittus, Wilhelm Entwurf zu einem Baugesetz für die  
Bundesrepublik Deutschland, Kassel  
1950
- Dittus, Wilhelm und  
Zinkahn, Willy Baulandbeschaffungsgesetz, Kommentar,  
München und Berlin 1954
- V. Doemming, K.-B., Fußlein  
R.W., Matz, W. Entstehungsgeschichte der Artikel  
des Grundgesetzes, in: JÖR NF,  
Bd. 1, S. 1 ff.
- Dürig, Günter Der Grundrechtssatz von der Menschen-  
würde, in: AOR 81, S. 117 ff.
- Derselbe Kritik an Menger, Begriff des  
sozialen Rechtsstaates, in: AOR 79,  
S. 254 ff.

- Dürig, Günter                      Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, in: JZ 1953, S. 193 ff.
- Duppré, Fritz                      Eröffnungsansprache der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung in Speyer vom 25. bis zum 27.9.1963, in: Städten uordnung und Eigentumsordnung (Bd. 21; Schriftenreihe der Hochschule Speyer), Berlin 1964, S. 11 ff.
- Eberhard, Fritz                      Das Grundgesetz - Schutzschild für den Kapitalismus? in: Die Neue Gesellschaft 1975, S. 48 ff.
- Ehmke, Horst                      Freiheit als soziale Wirklichkeit, in: Die Neue Gesellschaft, 1974, S. 431 ff.
- Eickenboon, Peter                      Der Sozialstaat auf dem Vormarsch, in: Die Neue Gesellschaft 1974, S. 678 ff.
- Elsner, Hermann                      Auswirkungen des Nutzungseigentums auf die Kreditfinanzierung - Erste Problemskizze. Maschinenschrift, Bonn 1974
- Engel, Jürgen                      Entschließungen der Bundesarbeitsgemeinschaft für Städtebau - und Wohnungspolitik der SPD und der Wohnungs- und Städtebaukongresse der SPD, Hamburg 1972
- Engelken, Klaas                      Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen: Ziele und Konsequenzen der vorliegenden Vorschläge, in: DÖV 1974, S. 685 ff.
- Derselbe                      Zum Planungswertausgleich, in: DÖV 1974, S. 361 ff. und S. 403 ff.
- Derselbe                      Zur Trennung zwischen "planungsbedingten" und sonstigen Bodenwertsteigerungen, in: DVBl. 1974, S. 750 ff.
- Erbe, Walter                      Die Freiheit im sozialen Rechtsstaat, (Erstveröffentlichung 1956), in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 309 ff.
- Ernst, Werner                      Die Reform des städtischen Bodenrechts als Aufgabe der Gesetzgebung, in : Ernst, Werner und Bonczek, Willi, Zur Reform des städtischen Bodenrechts, S. 1 ff., Hannover 1971

- Ernst, Werner      Referat zum Deutschen Juristentag  
"Empfehlen sich weitere bodenrecht-  
liche Vorschriften im städtebau-  
lichen Bereich?" Verhandlungen des  
49. Deutschen Juristentages, Bd. II  
(Sitzungsberichte). Teil I, Seite I  
7 ff., München 1972
- Derselbe      Wie die Reform des Bodenrechts fort-  
geführt werden müßte, in: Frank-  
furter Allgemeine Zeitung Nr. 92  
v. 20.4.1974, S. 7
- Ernst, Werner,  
Zinkahn, Willy,  
Bielenberg, Walter  
Faehling, Jürgen      Bundesbaugesetz, Bd. I, Kommentar,  
München 1974  
  
Die Eigentumsgewährleistung durch Art. 14  
des Grundgesetzes als Grenze der Be-  
steuerung, Hamburg 1965
- Fechner, Erich      Freiheit und Zwang im sozialen  
Rechtsstaat (Erstveröffentlichung  
1953), in: Forsthoff, Rechtsstaat-  
lichkeit und Sozialstaatlichkeit,  
S. 73 ff.
- Fehr, Hans      Deutsche Rechtsgeschichte, 6. Aufl.,  
Berlin 1962
- Fijalkowski, Jürgen      Hermann Heller und die Staatsdis-  
kussion heute, in: Die Neue Gesell-  
schaft 1974, S. 475 ff.
- Forsthoff, Ernst      Anmerkung zum Urteil BGH JZ 1952,  
S. 622, in: JZ 1952, S. 627 f.
- Derselbe      Begriff und Wesen des sozialen  
Rechtsstaates, in VVDSt 12, S. 8 ff.
- Derselbe      Lehrbuch des Verwaltungsrechts,  
10. Aufl., München 1973
- Derselbe (Hrsg.)      Rechtsstaatlichkeit und Sozial-  
staatlichkeit, Darmstadt 1968
- Derselbe      Verfassungsprobleme des Sozialstaats,  
in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit  
und Sozialstaatlichkeit, S. 145 ff.
- Freie Demokratische Partei      Argumente zur Eigentumspolitik  
Nr. 13/ 72, Bonn 1972
- Dieselbe      Freiburger Thesen der F.D.P. zur  
Gesellschaftspolitik, o.O., o.J.
- Friauf, Karl Heinrich      Steuergesetzgebung und Eigentumsgaran-  
tie, in: Juristische Analysen 1970, S.  
299 ff.

- Friesenhahn, Ernst Die politischen Grundlagen im Bonner Grundgesetz, in: Wandersleb, H. und Trautmann, E., Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. 2, S. 164 ff., Stuttgart und Köln 1950
- Geiss, Immanuel Grundgesetz 1949 - 1974, in: Die Neue Gesellschaft 1974, S.359 ff.
- Gerber, Hans Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes (Erstveröffentlichung 1956) in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 340 ff.
- Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen (Gewos) e.V. Verfassung - Städtebau - Bodenrecht, Rechtswissenschaftliches Gutachten über den bei einer Enteignung im städtebaulichen Bereich zu berücksichtigenden Eigentumsinhalt und den verfassungsmäßigen Rahmen für eine gesetzliche Bestimmung der Entschädigung, Hamburg 1969
- Dieselbe Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, Gutachten der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Bodenrechtsreform, Hamburg 1973
- Grewe, Wilhelm Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes, in: DRiZ 1949, S. 349 ff.
- Häberle, Peter Die Wesensgehaltsgarantie des Artikel 19 Abs. 2 Grundgesetz, 2. Aufl., Karlsruhe 1972
- Hamann, Ulrich Bodenwert und Stadtplanung, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1969
- Hamann, Andreas Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommentar, 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1970
- Lenz, Helmut
- Hamel, Walter Deutsches Staatsrecht, I. Grundbegriffe, Berlin 1971
- Hartwich, H.-H. Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln und Opladen 1970
- Hartz, Wilhelm Überlegungen eines Steuerjuristen zur Bodenrechtsreform, in: Der Betrieb 1974, S. 741 ff.

- Heinemann, Gustav Bodeneigentum und Städtebau, Ansprache des Bundespräsidenten auf dem deutschen Städtetag in München 1971, in: Knirsch, Hanspeter, Bodenrecht, Berlin, New York 1972, S. 82 ff.
- Heitzer, Sebastian und Oestreicher, Ernst Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz, Kommentar, 5.Aufl., Berlin und New York 1973
- Heller, Hermann Rechtsstaat oder Diktatur? in: Recht und Staat (Heft 68), Tübingen 1930
- Hesse, Konrad Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes (Erstveröffentlichung 1962), in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 557 ff.
- Derselbe Grundzüge des Verfassungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Karlsruhe 1975
- Holzheu, F. Ökonomische Probleme des Nutzungseigentums, Maschinschrift, o.O. 1974
- Hoppe, Werner und Rengeling, Hans-Werner Die kommunale Bauleitplanung, Stuttgart, München, Hannover 1973
- Huber, Ernst-Rudolf Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: DÖV 1956, S. 135 ff. und S. 200 ff.
- Derselbe Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft (Erstveröffentlichung 1965), in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 589 ff.
- Derselbe Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen 1954
- Huber, Hans Soziale Verfassungsrechte? (Erstveröffentlichung 1948), in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 1 ff.
- Hueck, Alfred Der Sozialstaatsgedanke in der Rechts des Bundesarbeitsgerichts, in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 411 ff.
- Ipsen, Hans Peter Das Bundesverfassungsgericht und das Privateigentum, in: AÖR 91, S. 86 ff.
- Derselbe Enteignung und Sozialisierung, in: VVDSt 10, S. 74 ff.

- Ipsen, Hans Peter      Über das Grundgesetz (Erstveröffentlichung 1950), in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 16 ff.
- Derselbe      Über das Grundgesetz - nach 25 Jahren, in: JÖV 1974, S. 289 ff.
- Jahn, Gerhard      Rechtspolitik und soziale Demokratie, Karlsruhe 1973
- Jellinek, Walther      Entschädigung für baurechtliche Eigentumsbeschränkungen? in: Schriftenreihe des Deutschen Städtetages, Heft 7, Berlin 1929
- Karl, Hermann      Freiheit und Sozialstaat, Kongruenz oder Antinomie zwischen Art. 2 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 des Grundgesetzes?, Bochum 1970
- Kirchheimer, Otto      Die Grenzen der Enteignung, Ein Beitrag zur Entwicklungsgeschichte und zur Auslegung des Art. 153 der Weimarer Verfassung, Berlin und Leipzig 1930
- Klein, Friedrich      Bonner Grundgesetz und Rechtsstaat, in: ZStW 106, S. 390 ff.
- Derselbe      Bodenwertzuwachssteuer und Artikel 14 des Grundgesetzes, in: DÖV 1973, S. 433 ff.
- Kohler, Josef      Lehrbuch des bürgerlichen Rechts I, Berlin 1906
- Köttgen, Arnold      Der soziale Bundesstaat (Erstveröffentlichung 1960) in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 431 ff.
- Krause, Hermann      Allgemeine Geschäftsbedingungen und das Prinzip des sozialen Rechtsstaates (Erstveröffentlichung 1955), in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 291 ff.
- Kriele, Martin      25 Jahre Grundgesetz: Der Staat ist immer weiter zurückgewichen, in: Frankfurter Rundschau Nr. 112 v. 15.5.1974, S. 4

- Krüner, Herbert Die Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, 2. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1969
- Krüger, Herbert Der Wesensgehalt der Grundrechte i.S. des Art. 19 GG, in: BÖV 1955, S. 597 ff.
- Küchenhoff, Erich Neue Entwicklungsmöglichkeiten zu einem sozialen Bodenrecht, in: Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft, Arbeitsgemeinschaft D, Bodenspekulation oder sozialer Städtebau?, S. 55 ff., Karlsruhe 1972
- Lange, Hans Georg Verfassungsrechtliche Betrachtung der Trennung in Verfügungs- und Nutzungseigentum (Artikel 14, 15 GG), Maschinenschrift, Köln 1974
- Larenz, Karl Methodenlehre, 2. Aufl., Berlin u. Heidelberg 1969
- Leibholz, Gerhard Mehr Freiheit durch den Sozialstaat "Eigentum verpflichtet" - Interpretation zu einem Grundgesetzartikel (Erstveröffentlichung 1971), in: Knirsch, Knipsper, Bodenrecht, S. 86 ff.
- Leibholz, Gerhard, Rinck, H.J. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 4. Aufl., Köln-Marienburg 1971
- Leisner, Walter Grundrechte und Privatrecht, München 1960
- Derselbe Sozialbindung des Eigentums, Berlin 1972
- Lichtenberg, Werner Der Grundsatz der Waffengleichheit auf dem Gebiet des Verwaltungsprozeßrechts, Münster 1974
- Lindner, Georg Die Abgrenzung zwischen Enteignung und Eigentumsbindung im Bereich des heutigen Bau- und Bodenrechts, Frankfurt 1956
- Löwer, Wolfgang Auslegungsbeziehungen zwischen dem Grundgesetz und der Weimarer Reichsverfassung, in: JA 1974, S. 327 ff.
- Lutz, Johannes Reform der Bodenordnung nach den Vorstellungen der SPD, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 1972, S. 236 ff.

- von Mangoldt, Hermann      Schriftlicher Bericht über den Abschnitt I. Die Grundrechte, in: Anlage zum stenographischen Bericht der 9. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949, S. 5 ff.
- von Mangoldt, Hermann,  
Klein, Friedrich      Das Bonner Grundgesetz, Band I, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt a.M. 1957-1974
- Mann, Golo      Deutsche Geschichte 1919-1945, Frankfurt a.M. und Hamburg 1958
- Maunz, Theodor      Deutsches Staatsrecht, 19. Aufl., München 1973.
- Derselbe, Dürig, Günter,  
Herzog, Roman      Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl., München 1970
- Menger, Christin -  
Friedrich      Der Begriff des sozialen Rechtsstaats im Bonner Grundgesetz (Erstveröffentlichung 1953), in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 42 ff.
- v. Mohl, Robert      Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, I. Band, Leipzig 1855.
- Müller, Albrecht      Ein Vorschlag zur Besteuerung der Wertsteigerung bei Grundstücken, in: Schreiber, Folker, Bodenordnung? Vorschläge zur Verbesserung der Sozialfunktion des Bodens, S. 43 ff., Stuttgart 1969
- Müller, Herbert K.R.      Bodeneigentum - Bodenrechtsreform - Das Bodeneigentum in der modernen Rechtsprechung, in: Knirsch, Bodenrecht, Berlin, New York 1972, S. 99 ff.
- von Mutius, Albert      Anmerkung zum Urteil BVerwG DVBl. 1970 83 f., in: DVBl. 1970, S. 84 ff.
- Nawiasky, Hans      Allgemeine Rechtslehre, 2. Aufl, Einsiedeln u. Köln 1948
- Opfermann, Wilhelm      Bodenspekulation oder sozialer Städtebau? in: ZRP 1972, S. 195 f.
- Derselbe      Die Enteignungsentschädigung nach dem Grundgesetz, Berlin 1974
- Ossenbühl, Fritz      Probleme und Wege der Verfassungsauslegung, in: DÖV 1965, S. 649ff.
- Papier, Hans-Jürgen      Die Beeinträchtigung der Eigentums- und Berufsfreiheit durch Steuern vom Einkommen und Vermögen in: Der Staat 1972, S. 483ff
- Peters, H.      Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, Berlin, Heidelberg, New-York 1969

- Pierandrei, Franco      Prinzipien der Verfassungsinterpretation in Italien, in: JöR NF 12, S. 201 ff.
- Ramm, Thilo      Der Arbeitskampf und die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes, Beitrag zu einer Verfassungslehre, Stuttgart 1965
- Ratz, Michael      Darstellung und Kritik der Bodenpolitik und des Bodenrechts in der BRD, Vorschläge zur demokratischen Umgestaltung, in: Demokratie und Recht 1973, S. 5 ff.
- Reinhardt, Rudolf      Wo liegen für den Gesetzgeber die Grenzen, gem. Art. 14 des Bonner GG über Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen? in: Derselbe und Scheuner, Ulrich, Verfassungsschutz des Eigentums, S. 33 ff., Tübingen 1954
- Renger, Reinhard      Problemskizze zur Einführung des Verfügungs- und Nutzungseigentums durch Sozialisierung von Grund und Boden, Maschinenschrift, o.O., o.J.
- Reuter, Lutz-Rainer      Soziales Grundrecht auf Bildung? Ansätze eines Verfassungswandels im Leistungsstaat, in: DVBl. 1974, S.7 ff.
- Ridder, Helmut K.J.      Enteignung und Sozialisierung in: VVDSt 10, S. 124 ff.
- Roth, Wolfgang      Kommunalpolitik - für wen?, Arbeitsprogramm der Jungsozialisten, Frankfurt a.M. 1971
- Rothe, Karl-Heinz      Gedanken über die Novellierung des Bundesbaugesetzes, DVBl.1974, S.737 ff.
- Rothweiler, Charlotte      Grund und Boden, Bewährungsprobe des Sozialstaates, Manuskript einer Rundfunksendung des Süddeutschen Rundfunks Stuttgart vom 1.9.1970, 21.00 Uhr
- Rüfner, Wolfgang      Bodenordnung und Eigentumsgarantie in: JuS 1973, S. 593 ff.

- Rüfner, Wolfgang      Bodenreform durch Steuern - Die verfassungsrechtlichen Grenzen, in: Heuer, Jürgen und Rüfner, Wolfgang, Die Bodenfrage im Widerstreit, Heft 40 der Schriftenreihe des Zentralverbandes der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundstückseigentümer, S. 20 ff., Düsseldorf 1972
- Derselbe      Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung, in: DVBl. 1970 S. 881 ff.
- Savigny, Friedrich Karl von      System des heutigen römischen Rechts, Berlin 1840
- Schack, Friedrich      Die Berücksichtigung des Interessen- ausgleichs bei der Enteignungsentschädigung, in: DÖV 1966, S. 549 ff.
- Derselbe      Die Enteignungstheorie des Bundesverwaltungsgerichts, in: NJW 1963, S. 750 ff.
- Schauwecker, Hans Peter      Vorschläge für einen Planungswertausgleich im Bundesbaugesetz, Köln 1972
- Scheuner, Ulrich      Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland (Erstveröffentlichung 1960) in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 461 ff.
- Schmid, Carlo      Perfekter Staat oder Notdach? in: Die Neue Gesellschaft 1974, S. 355 ff.
- Schmidt-Assmann, Eberhard      Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972
- Derselbe      Probleme des modernen Städtebaus in verfassungsrechtlicher Sicht, in: DVBl. 1972, S. 627 ff.
- Schmitt, Carl      Die Auflösung des Enteignungsbegriffs, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954, Materialien zu einer Verfassungslehre, Berlin 1958, S. 110 ff.
- Schneider, Egon      Eingriffsschwere oder Einzelakt, in: DÖV 1965, S. 292 ff.
- Schneider, Oskar      Die Reform des Bodenrechts im Geiste unserer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsordnung, in: CSU, Arbeitspapier Neuordnung des Bodenrechts, S. 5 ff.

- Schneider, Oskar                      Reform des Bodenrechts, in: "Gesellschaftspolitische Kommentare," Nr. 24 vom 15.12.1973, S. 287 f.
- Schramm, Theodor                      Staatsrecht, Band II: Grundrechte und ihre verfassungsrechtliche Absicherung, Köln, Berlin, Bonn, München 1971
- Schröder, Meinhard                    Entstehungsgeschichtliche Auslegung des Grundgesetzes nach 25 Jahren?, in: JA 1974, S. 543 ff.
- Schubart, Alexander                   Darstellung des Modells "Verfügungs- und Nutzungseigentum", Maschinen - schrift, Frankfurt a.M. 1974
- Schulthes, Jens                        Die Höhe der Enteignungsentschädi - gung vom preußischen Enteignungsge - setz bis zum Bundesbaugesetz, Köln 1965
- Sellmann, Martin                      Neue bodenrechtliche Vorschriften für die städtebauliche Sanierung (Rechtsgutachten), in: Schriften des Zentralverbandes der Deutschen Haus- und Grundeigentümer, e.V., Heft 25, Düsseldorf 1969
- Derselbe                                Sozialbindung des Eigentums und Ent - eignung, in: NJW 1965, S. 1689 ff.
- Sendler, Horst                         Zum Wandel der Auffassung vom Eigen - tum, in: DÖV 1974, S. 73 ff.
- Sozialdemokratische Par -            Beschlüsse zur Bodenreform, Parteitag tei Deutschlands                    Hannover 1973, Frankfurt a.M. 1973
- Dieselbe                                Materialien zum Parteitag vom 28.11. bis 2.12.1972 Hannover, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, vorge - legt von der Kommission für Boden - rechtsreform beim Parteivorstand der SPD, Bonn, o.J. (1972)
- Dieselbe                                Unkorrigiertes Protokoll des Parteit - ages vom 10. - 14. April 1973 in Hannover, Arbeitsgemeinschaft B "Bodenrechtsreform", Arbeitsgemein - schaft C "Vermögensbildung", o.O., o.J. (Bonn-Bad Godesberg 1973)
- SPD, Kreis- und Stadt -            Materialien, Analysen, Forderungen verband Münster                    zum kommunalpolitischen Grundsatz - programm für Münster, Nachtrag: Stadt - entwicklungsplanung, Bodenpolitik, Demokratisierung der Planung (Partizi - pation), o.O., o.J. (Münster 1974)

- Stahl, Friedrich  
Julius                      Rechts- und Staatslehre, II Bd., 3. Aufl.,  
Heidelberg 1856
- Stein, Ekkehart            Lehrbuch des Staatsrechts, 3. Aufl.,  
Tübingen 1973
- von Stein, Lorenz           Gegenwart und Zukunft der Rechts-  
und Staatswissenschaft Deutschlands,  
Stuttgart 1876
- Tamms, Friedrich und  
Wortmann, Wilhelm       Städtebau, Umweltgestaltung: Erfah-  
rungen und Gedanken, Darmstadt 1973
- Thieme, Werner            Liberalismus und Grundgesetz, in: ZStW  
Bd. 113, S. 285 ff.
- von Trotha, Thilo         Grundzüge einer Neuordnung des Boden-  
rechts, in: DÖV 1973, S. 253 ff.
- Vogel, Hans-Jochen       Bodenrecht und Stadtentwicklung, in:  
NJW 1972, S. 1544 ff.
- Wach, Adolf                Handbuch des deutschen Zivilprozessrechts,  
I. Band, Leipzig 1885
- Wassermann, Rudolf       Menschenrechte für das ganze Volk, in:  
Die Neue Gesellschaft 1974, S. 375 ff.
- Weber, Werner             Eigentum und Enteignung, in: Neumann,  
Franz L., Nipperdey, Hans Carl und  
Scheuner, Ulrich, Die Grundrechte, Bd. II,  
S. 331 ff., Berlin 1958
- Derselbe                   Öffentlich-rechtliche Rechtsstellun-  
gen als Gegenstand der Eigentums-  
garantie in der Rechtsprechung, in:  
AöR 91, S. 382 ff.
- Derselbe                   Spannungen und Kräfte im Westdeutschen  
Verfassungssystem, 3. Aufl., Berlin  
und München 1970
- Weyreuther, Felix         Baugebot und Baupflicht, in: BauR  
1974, S. 7ff.
- Wilke, Dieter und  
Büser-Ehlers, Rolf        Das Maklerverbot, in: JuS 1974, S. 176 ff.
- Windscheid, Bernhard     Lehrbuch des Pandektenrechts I, 5. Aufl.,  
Frankfurt a.M. 1882
- Wolff, Martin              Reichsverfassung und Eigentum, in:  
Festgabe für Wilhelm Kahl, S. 2 ff.,  
Tübingen 1923

Zentralverband der  
Deutschen Haus-, Woh-  
nungs- und Grundeigen-  
tümer e.V.

Leitsätze zur Bodenordnung,  
Düsseldorf o.J. (1974)

Zinkahn, Willi

Enteignungsrechtliche Probleme des  
Bundesbaugesetzes, in: Grundgedanken  
des Bundesbaugesetzes, Heft 25 der  
Schriftenreihe Verwaltung und Wirt-  
schaft, S. 63 ff., Stuttgart 1961

Zippelius, Reinhold

Wertungsprobleme im System der Grund-  
rechte, München 1962



## Einleitung

Die Umgestaltung des geltenden Bodenrechts wird heute allenthalben gefordert. Neu ist nicht so sehr diese Forderung - schon vor mehr als einem halben Jahrhundert verscrieb sich der deutsche Zentrumsolitiker Adolf Damaschke einer radikalen Bodenreform - als vielmehr die Tatsache, daß in der Bundesrepublik alle politischen Parteien von Bedeutung sich zu der Notwendigkeit einer Bodenrechtsreform bekennen. Dabei sind die von den Parteien angestrebten Einzelmaßnahmen, die der Realisierung einer umfassenden Bodenrechtsreform dienen sollen, verständlicherweise nicht ohne schwerwiegende Unterschiede; teilweise liegen alternative Vorschläge - wie z.B. der eines Planungswertausgleichs und der eines Infrastrukturkostenbeitrages - miteinander im Widerstreit.

In der Diskussion um die bessere Einzelmaßnahme und um das "vernünftigere" Konzept für die anstehende Bodenrechtsreform werden naturgemäß auch Argumente ausgetauscht, die sich auf den Verfassungsschutz des Eigentums sowie die Sozialbindung des Eigentums beziehen. Das Recht gerät hierbei ins Zwielicht: von unterschiedlichen Positionen für eigene und gegen andere Standpunkte in Anspruch genommen, ist es dem Verdacht ausgesetzt, selbst ohne Begriffsfestigkeit, ohne bindende Aussagekraft zu sein.

Zur Versachlichung der Diskussion bedarf es der Klärung über den Inhalt und die Grenzen von Eigentumsschutz und Sozialbindung des Eigentums. Zur Erreichung dieses Ziels versucht die vorliegende Studie beizutragen. Besonderer Wert wurde dabei auf die Bestimmung der Grenzen von Sozialbindung und Eigentumsschutz gelegt, da diese mehr als der Inhalt der jeweiligen Begriffe im Vordergrund der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Maßnahmen stehen, die in die bestehende Eigentumsordnung eingreifen.

Die Arbeit geht von einer Beschreibung der Grundzüge der Bodenrechtsreformprogramme der vier bedeutenden politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland aus. Daran schließt sich ein dogmatischer 2. Teil zur Begriffsklärung der Sozialbindung des Eigentums an Grund und Boden an. Dieser Teil dient der Gewinnung von Kriterien für die im 3. Teil folgende eigentumsrechtliche Beurteilung der im 1. Teil beschriebenen Maßnahmen zur Bodenrechtsreform. Besonderes Gewicht wurde der Begriffsbestimmung und Eingrenzung der Sozialbindung des Eigentums beigemessen, weil es sich hierbei um einen heftig umstrittenen Rechtsbegriff handelt.<sup>1</sup> Eine eingehende Klärung war notwendig, damit der Begriff der Sozialbindung des Eigentums überhaupt ein tragendes Element für eine verfassungsrechtliche Beurteilung darstellen konnte. Im Rahmen der Eingrenzung des Sozialbindungsbegriffs wurde der Abgrenzung von Sozialbindung des Eigentums und Enteignung besondere Aufmerksamkeit gewidmet, weil diese eine wesentliche Grundlage für die Beurteilung der Bodenrechtsreformprogramme unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes bildet.<sup>2</sup>

---

1 Diesen Umstand verdeutlichen die mannigfaltigen Theorien zur Abgrenzung von Sozialbindung des Eigentums und Enteignung, vgl. unten S. 83 ff.

2 Das Manuskript der Arbeit ist im April 1975 abgeschlossen worden; später erschienenenes Schrifttum und nachfolgende Gesetzesänderungen sind unberücksichtigt geblieben.

# 1. Teil: Darstellung der Grundzüge der Bodenrechts- reformprogramme von SPD, CDU und F.D.P.

Seit der Mitte der sechziger Jahre verbreitete sich unter der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland die Überzeugung von der Ungerechtigkeit der geltenden Bodenordnung. Vor allem Bauwillige, deren Finanzkraft zum Kauf teurer Grundstücke nicht ausreichte, erkannten, daß die Ansiedlung in bestimmten städtischen Lagen für sie unerschwinglich war: Baugrundstücke in den Stadtkernen waren für sie in der Regel unzugänglich; gleiches galt für bevorzugte Stadtrandlagen.

Die Bodenpreise stiegen in der gesamten Nachkriegszeit sehr stark an. Die Entwicklung der Bodenpreise in der Bundesrepublik steht in keinem Verhältnis zu der Preisentwicklung anderer Güter; in München wuchsen die Bodenpreise von 1950 bis Ende 1971 durchschnittlich um 2830 %.<sup>1</sup> Planungsentscheidungen der öffentlichen Hand ließen die Bodenpreise über Nacht empor-schnellen.<sup>2</sup>

So wie die Öffentlichkeit von dieser Entwicklung nicht unberührt blieb, so konnten auch die politischen Parteien nicht auf Dauer zu den Problemen des geltenden Bodenrechts schweigen. In den Parteien wurden für die Lösung der in das öffentliche Bewußtsein gerückten Probleme Reformprogramme entwickelt, deren Grundzüge im folgenden dargestellt werden sollen. Die Darstellung beschränkt sich auf Programmpunkte mit eigen-tumserheblichem Einschlag; Probleme wie die Demokratisierung der Bebauungsplanung sollen hier nicht behandelt werden.

---

1 SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 12.

2 Beispiele ebenda.

# 1. Abschnitt: Grundzüge des Bodenrechtsreformprogramms der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands

Nach dem Saarbrückener Parteitag der SPD im Jahre 1970 beschäftigten sich Kommissionen, die auf Bezirksebene sowie beim Parteivorstand der SPD gebildet wurden, mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Reform des Bodenrechts für den nächsten Parteitag. Auf Grundlage dieser Vorschläge beschloß der Parteitag der SPD in Hannover am 4./5. April 1973 ein Bodenrechtsreformprogramm. Eine Reihe von Vorschlägen betrifft die geltende Eigentumsordnung im Bereich von Grund und Boden. Diese Vorschläge sollen hier beschrieben werden.

## A. Reform des Planungsrechts

Nach den Vorstellungen der Sozialdemokratischen Partei soll das unbefriedigende planungsrechtliche Instrumentarium des Bundesbaugesetzes vom 23.6.1960 <sup>1</sup> an jenes angeglichen werden, das nach den Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes <sup>2</sup> für den Bereich von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen eingeführt wurde.<sup>3</sup> Die Notwendigkeit der Angleichung der Eingriffsmöglichkeiten wird mit dem Hinweis dargetan, eine unterschiedliche Rechtslage im Baubodenrecht sei im Hinblick auf Art. 3 GG verfassungsrechtlich, aber auch verfassungspolitisch nicht unbedenklich.<sup>4</sup>

Die Vorstellungen der Sozialdemokraten von der Reform des

---

<sup>1</sup> Vgl. den Bericht "Eigentum in Sozialbindung nehmen" in Frankfurter Rundschau Nr. 90 vom 18.4.1974, S. 14, in dem das geltende Planungsrecht als "Planungsverhinderungsrecht" bezeichnet wird.

<sup>2</sup> Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) vom 27. 7.1971 i.d.F. vom 2.3.1974, BGBI. I, 469.

<sup>3</sup> SPD, a.a.O., 15.

<sup>4</sup> SPD, ebenda.

Planungsrechts enthalten neben den hier zu beschreibenden Nutzungsgeboten auch Neuerungen, die unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes nicht relevant sind. In diesem Zusammenhang ist der Beschluß zu nennen, nach dem die Bürger frühzeitig und intensiver an der Planung zu beteiligen sind.<sup>1</sup> Der Parteitag faßte seinen Beschluß zur Demokratisierung der Planung in vager Form und schwieg sich über den Weg aus, auf dem die Demokratisierung vorangebracht werden soll.

Entsprechend zur Regelung des Städtebauförderungsgesetzes soll allgemein bei der Aufstellung von Bebauungsplänen ein Sozialplan erstellt werden. Während es bei den einschlägigen Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes (§§ 4 Abs. 2, 8 Abs. 2 StBFG) darum geht, daß bei der städtebaulichen Umstrukturierung nachteilige Auswirkungen vermieden werden, geht es nach dem Beschluß der Sozialdemokratischen Partei darum, sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen - z.B. Kinder, Alte, Körperbehinderte - zu integrieren sowie die Versorgung mit Gemeinschaftseinrichtungen - u.a. Sportplätze, Schulen, Arztpraxen - sicherzustellen.<sup>2</sup> Sozialplanung ist nach den Vorstellungen der SPD auf die Änderung der Sozialstruktur angelegt, während der Sozialplanungsbegriff des Städtebauförderungsgesetzes defensiven Charakter besitzt.

Darüberhinaus soll die Gemeinde verpflichtet werden, langfristige Entwicklungsplanung zu betreiben, um künftige Investitionen planerisch aufeinander abzustimmen, aber auch um den Umweltschutz in die Planung einzubeziehen.<sup>3</sup>

#### I. Ausweitung der Möglichkeiten zur Nutzungsfestsetzung im Bebauungsplan

Die Sozialdemokratische Partei tritt dafür ein, daß die Gemeinden die Nutzung der Grundstücke im Bebauungsplan detaillierter und differenzierter festsetzen dürfen, als es bislang der Fall ist.<sup>4</sup> So soll es zukünftig zulässig sein, daß

---

1 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 7.

2 SPD, ebenda.

3 SPD, ebenda.

4 SPD, ebenda

die Gemeinden Grundstücke zur ausschließlichen Nutzung im sozialen Wohnungsbau ausweisen. Ferner soll eine Mischnutzung von Gebäuden vorgeschrieben werden dürfen, wonach einzelnen Gebäudeteilen (z.B. Stockwerken) verschiedene Nutzungsarten zugewiesen werden. Auch negative Nutzungsbestimmungen, also das Verbot bestimmter Nutzungsweisen, sind denkbar, allerdings wird der letztgenannten Möglichkeit wohl keine größere Bedeutung in der Praxis zukommen, da einerseits ein Verbot zu viele andere Nutzungsmöglichkeiten offen läßt und andererseits in der Anordnung eines Nutzungsgebotes zugleich ein Verbot, nämlich der Ausspruch liegt, das Grundstück nicht auf andere als die vorgeschriebene Weise zu nutzen. Demgegenüber scheint eine Kombination von Ge- und Verbot praktikabel: durch Gebot wird die Grundstücksnutzung allgemein vorgeschrieben, mittels Verbots werden ansonsten zulässige Nutzungsarten ausgenommen.

## II. Baugebot

Schon nach der gegenwärtigen Rechtslage besteht die Möglichkeit, Baugebote auszusprechen. Gem. § 59 Abs. 5 BBauG kann ein Grundstück im Rahmen von Umlegungsmaßnahmen anlässlich der Neuzuteilung mit einem Baugebot belegt werden. Für den Fall, daß der Erwerber diese Verpflichtung nicht erfüllt, kann die Gemeinde die Übereignung des Grundstücks zum Verkehrswert verlangen. Auch § 20 StBFG sieht bei Sanierungsmaßnahmen - gem. § 57 Abs. 1 Nr. 6 StBFG gilt das Gleiche für Entwicklungsmaßnahmen - ein Baugebot vor. Der Grundstückseigentümer kann danach verpflichtet werden, innerhalb einer angemessenen Frist sein Grundstück nach den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen. Kommt der Eigentümer dieser Verpflichtung nicht nach, so kann die Gemeinde die Enteignung betreiben. Bei der Entschädigung werden gem. § 23 Abs. 2 StBFG solche Wertsteigerungen nicht berücksichtigt, die lediglich durch die Erwartung, Vorbereitung oder Durchführung der Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme entstanden sind.

Diese schon bestehenden aber sachlich eingegrenzten Möglichkeiten, ein Baugebot auszusprechen, sollen nach dem Programm der SPD erweitert werden.<sup>1</sup> Künftig sollen alle Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans mit einem Baugebot belegt werden können, sofern diese Maßnahme zur Durchsetzung des Bebauungsplans notwendig ist. Ist dem Eigentümer die plan-gerechte Bebauung nicht möglich, so kann er von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen. Für die Entschä-digung gelten die Grundsätze der limitierten Enteignungsent-schädigung.<sup>2</sup>

### III. Modernisierungs- und Erhaltungsgebot

Im Bundesbaugesetz von 1960 fehlen Vorschriften über ein Mo-dernisierungs- oder Erhaltungsgebot. Das Städtebauförderungs-gesetz kennt zwar kein Erhaltungsgebot, wohl aber ein Moder-nisierungsgebot, das aber nur für die Sonderbereiche der Sa-nierungsmaßnahmen (§ 21 StBFG) und der Entwicklungsmaßnahmen (§ 57 Abs. 1 Nr. 7 StBFG) gilt. Nach dem Willen der SPD soll die Möglichkeit, den Eigentümer zur Modernisierung des Gebäu-des zu verpflichten, auf alle Grundstücke ausgedehnt werden, die im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegen.<sup>3</sup> Das Mo-dernisierungsgebot soll an die Voraussetzung geknüpft werden, daß das Gebäude erneuerungswürdig ist sowie daß der Zustand des betroffenen Gebäudes die erfolgreiche Durchführung eines Bebauungsplanes verhindert. Zur zwangsweisen Durchsetzung des Modernisierungsgebotes bietet sich die im Städtebauförderungs-gesetz (§ 21 Abs. 4) vorgesehene Ersatzvornahme an.<sup>4</sup> Das in das allgemeine Baurecht zu übernehmende Modernisierungsgebot soll vor allem das Absinken von Stadtteilen zu Sanierungsge-bieten verhindern.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> SPD, 8.

<sup>2</sup> SPD, ebenda.

<sup>3</sup> SPD, ebenda.

<sup>4</sup> Das Reformprogramm der SPD nennt kein Zwangsmittel.

<sup>5</sup> SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 16.

Das von der SPD vorgeschlagene Erhaltungsgebot ist neu. Es soll erlassen werden, wenn die Erhaltung von Altbauten aus städtebaulichen oder sozialen Erwägungen erforderlich ist.<sup>1</sup> Das Erhaltungsgebot soll das planmäßige Verfalllassen von Gebäuden<sup>2</sup> verhindern. Das Modernisierungsgebot ist nur auf erhaltungswürdige Gebäude anwendbar; sinkt der Gebäudezustand darunter, so scheidet diese Maßnahme aus, es bleibt nur die Möglichkeit, das Gebäude abzubrechen. Hier kann das Erhaltungsgebot Abhilfe schaffen. Da es die Erhaltung des Baukörpers vorschreibt, verhindert es den Gebäudeverfall und somit einen Abbruch. Im übrigen soll das Erhaltungsgebot der Denkmalpflege dienen.<sup>3</sup>

#### IV. Abbruchgebot

Das Bundesbaugesetz von 1960 sieht gem. § 80 Abs. 1 Nr. 5 die Möglichkeit vor, ein Abbruchgebot zu erlassen. Wegen seiner komplizierten Konstruktion hat es aber in der Praxis keine Bedeutung erlangt.<sup>4</sup> Demgemäß lehnt sich der Vorschlag der SPD für ein allgemeines Abbruchgebot<sup>5</sup> nicht an die Regelung des Bundesbaugesetzes an, sondern ähnelt im Verfahren der Vorschrift des §19 Abs.1 StBFG. Nach den Vorstellungen der Sozialdemokratischen Partei soll ein Abbruchgebot angeordnet werden können, wenn die betroffenen baulichen Anlagen den Festsetzungen des Bebauungsplanes widersprechen oder wenn in den Gebäuden ein gesundes Wohnen nicht möglich ist. Ein Abbruchgebot kommt allerdings nur dann in Betracht, wenn eine Modernisierung wegen eines zu schlechten Gebäudezustandes ausscheidet. Die Modalitäten

---

1 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 8.

2 Ein Beispiel hierfür liefert der Bericht "Hechler, Hausherr nach "deutscher Methode" in der Frankfurter Rundschau Nr. 87 vom 13.4.1974, S. 11 f. Ein Frankfurter Hausbesitzer demolierete planmäßig ihm gehörende Gebäude, um sie von Mietern freizusetzen und als Spekulationsobjekt zu veräußern.

3 SPD, Unkorrigiertes Protokoll des Parteitags 1973 in Hannover, Arbeitsgemeinschaft B, B15 (Wortmeldung Conradi)

4 SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 16.

5 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 9.

des Abbruchgebotes entsprechen also im wesentlichen der Regelung des § 19 Abs. 1 StBFG.

#### V. Entwicklungsgenehmigung

Als weiteres planerisches Instrument will die SPD eine Entwicklungsgenehmigung einführen: die Gemeinden sollen das Recht erhalten, Neubebauungen befristet zurückzustellen, bis die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen gesichert sind.<sup>1</sup> Betroffen werden hierdurch nur Grundstücke im Bereich eines Bebauungsplanes, also Objekte, deren Bebauung rechtlich an sich zulässig, bislang aber unterblieben ist.<sup>2</sup> Die Entwicklungsgenehmigung soll die Bezieher von Neubauten vor fehlender Infrastruktur schützen.

Im geltenden Baurecht ähnelt am ehesten die Veränderungssperre gem. §§ 14ff. BBauG der neuen Maßnahme; auch die Veränderungssperre verhindert u.a. Neubauten auf Grundstücken, deren Bebauung rechtlich zulässig ist. Der Zweck der Veränderungssperre besteht darin, die künftige kommunale Planung bzw. Umplanung sicherzustellen und die Entschädigungspflicht der Gemeinde zu begrenzen.

Hinsichtlich der Entschädigung beschloß die SPD, die Entwicklungsgenehmigung entschädigungslos bleiben zu lassen. Allerdings zeugt die Diskussion in der Arbeitsgemeinschaft "Bodenrechtsreform" davon, daß die Einführung der Entwicklungsgenehmigung auch bei einer Entschädigungspflicht für sinnvoll gehalten wurde.<sup>3</sup> Im übrigen ist daran zu erinnern, daß die Entschädigungspflicht nicht von dem Willen des einfacher Gesetzgebers abhängt, sondern allein von der verfassungsrechtlichen Regelung und ihrer Auslegung. Der Beschluß der SPD ist also

---

1 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 9.

2 SPD, Unkorrigiertes Protokoll des Parteitags 1973, Arbeitsgemeinschaft B, B16 (Wortmeldung Vogel)

3 SPD, a.a.O., 16f. (Wortmeldung Waltemathe, Bolten, Vogel, Conradi).

von der Sache her überflüssig; ob das Instrument der Entwicklungsgenehmigung Entschädigungsansprüche des Betroffenen auslöst, ist Gegenstand rechtlicher Untersuchungen.

## B. Reform des Enteignungs- und Entschädigungsrechts

Das Recht der Enteignung und der Enteignungsentschädigung im Bundesbaugesetz von 1960 ist unbefriedigend, u.a. weil der Enteignungsvorgang zu langwierig ist und eine Verzögerung der Enteignung in der Regel mit einer höheren Entschädigung "belohnt" wird. Eine Reform des Bodenrechts kann deshalb nicht an einer Neuordnung der gegenwärtig geltenden Enteignungsregelung vorbeigehen. Die diesbezüglichen Vorschläge der Sozialdemokratischen Partei lehnen sich im großen und ganzen an die entsprechenden Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes an.

### I. Neuordnung des Enteignungsverfahrens

Zur Neuordnung des Enteignungsverfahrens hat die SPD eine Reihe von Vorschlägen gemacht. Unerheblich unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes ist der Vorschlag, Enteignungsverfahren für verschiedene Grundstücke miteinander zu verbinden und in einem Prozeß zu erledigen;<sup>1</sup> diese Praxis entspricht der Regelung des § 22 Abs. 4 StBFG. Auch der Vorschlag, den Enteignungs- vom Entschädigungsprozeß zu trennen - diese Möglichkeit sieht das Städtebauförderungsgesetz in § 22 Abs. 5 gleichfalls vor - berührt in keiner Weise den Eigentumsschutz; denn nach Durchführung der Enteignung wird der unstreitige Entschädigungsbetrag sofort an den Betroffenen geleistet, während der eventuell verbleibende Restbetrag bis zur endgültigen richterlichen Entscheidung angemessen verzinst wird.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 17.

<sup>2</sup> SPD, ebenda.

## 1. Vorverlegung der Einleitung den Enteignungsverfahrens

Nach den Vorstellungen der SPD soll das Enteignungsverfahren künftig schon dann eingeleitet werden dürfen, wenn noch kein rechtsgültiger Bebauungsplan vorliegt - dieses ist Voraussetzung nach § 85 BBauG, sieht man von der Ausnahme ab, die Grundstücke betrifft, die innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile liegen<sup>1</sup> - aber der Entwurf eines Bebauungsplanes für die betroffenen Grundstücke vom Gemeinderat beschlossen wurde.<sup>2</sup> Der Enteignungsbeschluß soll allerdings erst erfolgen, nachdem der Bebauungsplan rechtsverbindlich geworden ist. Der Vorteil dieses Verfahrens liegt nach der Ansicht der Sozialdemokratischen Partei darin, daß das nach § 87 Abs. 2 BBauG notwendige ernsthafte Bemühen um den freihändigen Erwerb des Grundstücks schon vor dem Inkrafttreten des Bebauungsplanes erfolgen kann, so daß das Verhandlungserfordernis nicht zur Verzögerung - und damit zur Verteuerung - der Enteignungsmaßnahme mißbraucht werden kann.<sup>3</sup>

Insoweit stimmt der Vorschlag mit der Regelung des § 22 Abs. 2 StBFG überein. Bei dem Vorschlag der SPD tritt außerdem hinzu, daß das freihändige Angebot dann als angemessen zu gelten hat, wenn es zum selbstveranlagten Wert erfolgt. Der letzte Punkt steht im Zusammenhang mit dem Reformprogramm der SPD zum Entschädigungs- und Bewertungsverfahren.

## 2. Ausweitung der Enteignungszwecke

Ferner schlägt die SPD vor, zur Durchsetzung der Bebauungspläne die Enteignungszwecke zu erweitern. Eine Enteignung soll künftig auch in Fällen möglich sein, in denen die Durchsetzung eines Bebauungsplanes daran scheitert, daß Eigentümer weder zur Realisierung der Planfestsetzung noch zur Veräußerung ihres Grundstücks zu einem angemessenen Preis bereit sind, andere Investoren

---

1 Für die bauliche Nutzung dieser Grundstücke ist nach § 34

BBauG ein Bebauungsplan ohnehin nicht notwendig.

2 SPD, ebenda.

3 SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 17.

aber zur Erfüllung des Bebauungsplanes bereit sind.<sup>1</sup> Weiterhin soll auch die Regelung des § 20 Abs. 3 StBFG in das allgemeine Baurecht übernommen werden. Enteignet kann danach auch werden, wenn ein Baugebot nicht befolgt wurde.<sup>2</sup>

### 3. Einschränkung der Reprivatisierung

Die SPD will, daß künftig eine Enteignung stets zugunsten der Gemeinde erfolgt. An der umfassenden Veräußerungspflicht der Gemeinde nach § 89 BBauG will die SPD nicht festhalten, sondern das Volleigentum grundsätzlich bei der Gemeinde belassen. Die Gemeinden sollen an Stelle der Reprivatisierung des Eigentumsrechts Dritten ein Erbbaurecht - bzw. ein neu zu schaffendes "Nutzungseigentum" - bestellen.<sup>3</sup> Im VI. Abschnitt des Bodenreformprogramms der SPD wird diese Aussage dahingehend eingeschränkt, daß eine kommunale Bodenvorratspolitik, die u.a. durch den Verzicht auf die Reprivatisierung erworbener Grundstücke erreicht werden soll, derzeit wegen der schlechten Finanzausstattung der Gemeinden nicht zu realisieren ist.<sup>4</sup>

### II. Neuregelung der Enteignungsentschädigung

Die Enteignungsentschädigung soll nach dem Programm der SPD an den Steuerwert gekoppelt werden, den der Eigentümer im Wege der Selbstveranlagung ermitteln soll.<sup>5</sup> Die Koppelung von Steuerwert und selbsteingeschätztem Grundstückswert als Grundlage der Enteignungsentschädigung soll dazu beitragen, objektive Wertansätze zu erhalten: zu hohe Wertansätze werden steuerlich "bestraft"; gleiches soll durch eine von der SPD vorgesehene Bodenwertzuwachssteuer bei Unterbewertungen erreicht

---

1 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 10.

2 SPD, ebenda.

3 SPD, a.a.O., 11.

4 SPD, a.a.O., 20 und Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 34.

5 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 11

werden, indem diese Steuer progressiv gestaffelt wird.<sup>1</sup> Eigentümer und Gemeinde sollen eine amtliche Kontrolle des Grundstückswertes verlangen können.<sup>2</sup>

Der durch die Selbstveranlagung ermittelte Wert soll nicht mit der Summe der Entschädigung identisch, sondern lediglich Ausgangspunkt für die Ermittlung des Umfangs der Entschädigung sein. Planungsbedingte Werterhöhungen, die nach dem Zeitpunkt der Beschlußfassung über die Aufstellung eines Bebauungsplanes entstanden sind, werden bei der Enteignungsentschädigung nicht berücksichtigt.<sup>3</sup> Dieses ist schon aus Gleichheitsgesichtspunkten wegen der von der SPD beabsichtigten Planungswertabschöpfungen erforderlich.<sup>4</sup> Im übrigen entspricht dieser Grundsatz der Regelung des § 23 Abs. 2 StBFG. Für die Höhe der Enteignungsentschädigung ist auch der für die Bemessung der Entschädigung maßgebliche Zeitpunkt von Bedeutung. Dieser fällt nach dem Bundesbaugesetz (§§ 93 Abs. 4, S.1, 95 Abs. 1, S. 2) mit der endgültigen Entscheidung über den Enteignungsantrag zusammen; das bedeutet auch, daß Enteignungsprozesse diesen Zeitpunkt bis zum Endurteil hinausschieben. Von dieser Praxis, die i.d.R. die Enteignungsentschädigung in die Höhe treibt, will sich die SPD trennen. Statt dessen nimmt sie den Standpunkt ein, daß es für die Höhe der Entschädigung auf den Zeitpunkt der Einleitung des Enteignungsverfahrens ankomme.<sup>5</sup>

Die Entschädigung soll grundsätzlich in Geld erfolgen; andere Entschädigungsarten können - entsprechend der Regelung des § 22

---

<sup>1</sup> SPD, a.a.O., 8f.

<sup>2</sup> SPD, a.a.O., 11;

<sup>3</sup> SPD, a.a.O., 12; daß dieser Grundsatz unter der Überschrift "Einführung eines preislimitierenden Vorkaufsrechts" aufgeführt ist, ist offensichtlich ein redaktionelles Versehen, da die Entschädigungen wegen Enteignung und wegen Ausübung des preislimitierenden Vorkaufsrechts nach den Plänen der SPD identisch sein sollen.

<sup>4</sup> SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 19.

<sup>5</sup> SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 12; auch dieser Beschluß ist irrtümlich unter dem Abschnitt zum preislimitierenden Vorkaufsrecht aufgeführt worden.

Abs. 3 StBFG - gewählt werden, soweit sie zur Existenzsicherung geeignet sind.<sup>1</sup>

### C. Einführung eines preislimitierenden Vorkaufsrechts

Im Zusammenhang mit der Neuregelung der Enteignungsentschädigung steht auch die Einführung eines sogenannten preislimitierenden Vorkaufsrecht. Den Gemeinden soll zukünftig im Geltungsbereich von Bebauungsplänen und für Grundstücke, die einer Veränderungssperre unterliegen, ein Vorkaufsrecht zustehen. An die Stelle des vereinbarten Kaufpreises tritt der Entschädigungsbetrag, der im Falle der Enteignung zu zahlen wäre.<sup>2</sup> Ein ähnliches Instrument stellt das kommunale Grunderwerbsrecht gem. § 18 StBFG da: auch dort ist seitens der Gemeinde ein Preis unterhalb des Verkehrswertes zu zahlen; planungsbedingte Werterhöhungen werden nicht berücksichtigt (§§ 18 Abs. 1 S. 3, 23 Abs. 2 StBFG).

### D. Einführung eines Planungswertausgleichs

Die SPD beabsichtigt, die planungsbedingten Werterhöhungen der Grundstücke durch einen Planungswertausgleich abzuschöpfen.<sup>3</sup> Der Planungswertausgleich soll das spiegelbildliche Gegenstück zur Entschädigung für Planungsschäden darstellen.<sup>4</sup> Dabei soll davon ausgegangen werden, daß Planungsentschädigungen nur bei einem Eingriff in eine zulässige ausgeübte Nutzung sowie nach den Gesichtspunkten des Vertrauensschadens geleistet werden sollen.<sup>5</sup> Der Umfang des Planungswertausgleichs soll sich aus

---

1 SPD, a.a.O., 1.

2 SPD, a.a.O., 14f.

3 SPD, a.a.O., 14.

4 SPD, Unkorrigiertes Protokoll des Parteitags 1973, Arbeitsgemeinschaft B, B46 (Wortmeldung Vogel).

5 SPD, a.a.O., B41 (Wortmeldung Vogel); der Parteitag von Hannover faßte übrigens keinen Beschluß zur Neuregelung der Planungsentschädigung.

dem Vergleich des Verkehrswertes nach Verabschiedung des Bebauungsplanes - bzw. eines späteren Termins, zu dem die Gemeinde feststellt, daß die Erschließung des Baugebietes abgeschlossen ist<sup>1</sup> - und des Verkehrswertes bestimmen, den das Grundstück bei unveränderter Planungssituation besitzen würde.<sup>2</sup> Der Differenzbetrag soll im vollen Umfang abgeschöpft werden. Durch dieses Berechnungsverfahren wird sichergestellt, daß - zumindest theoretisch - nur planungsbedingte Werterhöhungen erfaßt werden. Das von der SPD angestrebte Verfahren entspricht jenem, das im Städtebauförderungsgesetz (§ 41 Abs. 5) für die Ermittlung der Ausgleichsbeträge vorgeschrieben ist.

Der Planungswertausgleich soll erst fällig werden, wenn das Grundstück nach den neuen Planfestsetzungen genutzt wird.<sup>3</sup> Der Parteitag der SPD entschied sich für diesen Termin - an Stelle des Zeitpunktes, zu dem die neue Nutzung zulässig wird - um die Spiegelbildlichkeit zur Planentschädigung zu erhalten; denn eine Entschädigung für Planungsschäden soll nur noch dann gewährt werden, wenn in eine realisierte Nutzung eingegriffen wurde.<sup>4</sup> Die Beschlüsse der SPD, daß der Planungswertausgleich bis zum Baubeginn gestundet werden kann, dann aber marktüblich zu verzinsen sei<sup>5</sup>, sind deshalb im ersten Fall überflüssig, im zweiten widersprüchlich; sie sind unverändert dem Vorschlagspapier entnommen worden, obwohl dieses die Fälligkeit des Planungswertausgleichs mit dem Zeitpunkt der Zulässigkeit der neuen Nutzung verband.<sup>6</sup>

Im Interesse eines logischen Zusammenhangs sollen diese Beschlüsse als redaktioneller Irrtum behandelt werden, der im Rahmen der verfassungsrechtlichen Beurteilung außer Betracht bleiben soll. Im übrigen sieht der Beschluß der Sozialdemokratischen Partei vor, daß auf den Ausgleichsbetrag Wertzuwachs-

---

1 SPD, a.a.O., B46 (Wortmeldung Vogel).

2 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 14.

3 SPD, ebenda.

4 SPD, Unkorrigiertes Protokoll des Parteitags 1973, Arbeitsgemeinschaft B, B46 (Wortmeldung Vogel).

5 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 14.

6 SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 23.

steuern anzurechnen sind, die in der Planungsphase gezahlt wurden.<sup>1</sup>

#### E. Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer

Während der Planungswertausgleich nur Bodenwertsteigerungen erfaßt, die innerhalb von Plangebieten und im zeitlichen Zusammenhang mit der Bebauungsplanung entstehen, beabsichtigt die Sozialdemokratische Partei, anderweitig entstehende außergewöhnliche Bodenwertsteigerungen mit Hilfe einer sogenannten "Bodenwertzuwachssteuer" teilweise abzuschöpfen.<sup>2</sup>

Das Besteuerungsverfahren soll generell alle Grundstücke erfassen, weil eine örtliche Abgrenzung der Flächen, mit denen Spekulation betrieben wird, von anderen ausscheidet.<sup>3</sup> Auch eine Herausnahme der bebauten Flächen wird von der SPD abgelehnt, weil sich die Bodenspekulation dann auf diese Objekte verlagern werde; gleiches gelte für eine Bevorzugung landwirtschaftlich genutzter Flächen.<sup>4</sup> Die notwendige Differenzierung soll auf anderem Wege - z.B. mit Hilfe von Freibeträgen und der Steuerprogression erfolgen.<sup>5</sup> Nach den Vorstellungen der SPD soll die Bodenwertzuwachssteuer lediglich auf den reinen Bodenwert erhoben werden; mittels eines vereinfachten Sachwertverfahrens soll bei einem bebauten Grundstück der Gebäudewert von dem Grundstückswert abgezogen werden.<sup>6</sup>

Die SPD hält die Besteuerung sowohl der realisierten als auch der nichtrealisierten Bodenwertzuwächse für notwendig,<sup>7</sup> weil

---

1 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 14.

2 SPD, a.a.O., 15ff.; Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 24.

3 SPD, a.a.O., 26.

4 SPD, a.a.O., 25.

5 SPD, a.a.O., 26.

6 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 15.

7 SPD, ebenda.

die Unterlassung der Besteuerung nichtrealisierter Wertzuwächse zu einer steuerlichen "Bestrafung" von Grundstücksverkäufen führen würde, mithin die Bodenmobilität hemmen würde,<sup>1</sup> eine bodenpolitisch unerwünschte Konsequenz. Die Heranziehung der nichtrealisierten Wertsteigerungen zur Bodenwertzuwachssteuer wird ferner damit begründet, daß auch nichtrealisierte Bodenwertzuwächse einen Einkommenfaktor darstellen, der die wirtschaftliche Lage des Grundstückseigentümers verbessert.<sup>2</sup>

Die Bodenwertzuwachssteuer soll nicht auf die "normalen" Wertsteigerungen erhoben werden, sondern nur außergewöhnliche Entwicklungen erfassen.<sup>3</sup> Dadurch soll bewirkt werden, daß nur bei einem geringen Teil der Grundstücke diese Steuer anfällt; in der Regel sollen eigengenutzte Eigenheime, Eigentumswohnungen und Mietshäuser "außerhalb der Brennpunkte" sowie landwirtschaftlich genutzte Flächen von der Bodenwertzuwachssteuer ausgenommen sein.<sup>4</sup> Die Abgrenzung soll mit Hilfe von Freigrenzen vollzogen werden;<sup>5</sup> eine genaue Festlegung dieser Freigrenzen - die im Vorschlagspapier der Bodenrechtskommission beim Parteivorstand der SPD enthalten war<sup>6</sup> - ist von dem Parteitag der SPD nicht beschlossen worden, um in den Details den für die gesetzliche Realisierung der Steuer notwendigen Spielraum zu erhalten.<sup>7</sup>

Der Steuersatz soll progressiv gestaffelt werden; je nach Höhe der Wertsteigerung soll er sich zwischen den Eckwerten von 20% und 60% bewegen.<sup>8</sup> Eine Steuerprogression wird für notwendig gehalten, um größtmögliche Steuerehrlichkeit zu erzielen:

---

1 SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 24.

2 SPD, a.a.O., 24f.

3 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 15.

4 SPD, ebenda.

5 SPD, ebenda.

6 SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 27.

7 SPD, Unkorrigiertes Protokoll des Parteitags 1973, Arbeitsgemeinschaft B, B52 (Wortmeldung Conradi).

8 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 15

werden zu geringe Wertzuwächse angegeben, um Steuern zu sparen, so müssen diese sich summierenden Wertzuwächse später zu einem höheren Satz versteuert werden.<sup>1</sup>

Ebenso wie bei dem Planungswertausgleich wird der Bodenwert als Bemessungsgrundlage der Bodenwertzuwachssteuer im Wege der kontrollierten Selbsteinschätzung ermittelt.<sup>2</sup> Dabei mindert ein zwischen zwei Veranlagungen gezahlter Erschließungsbeitrag die Bemessungsgrundlage der Bodenwertzuwachssteuer.<sup>3</sup>

Auch innerhalb der Sozialdemokratischen Partei ist die Bodenwertzuwachssteuer umstritten, weil befürchtet wird, daß die Steuer auf die Mieten überwälzt wird und der Wertzuwachs dem Eigentümer ungeschmälert verbleibt. Die Entscheidung des Parteitages von 1973 wird in diesem Punkte stark kritisiert.<sup>4</sup>

#### F. Einführung eines kommunalen Verfügungseigentums

Nach Ansicht der Sozialdemokratischen Partei reichen die oben beschriebenen Maßnahmen nicht aus, um die gegenwärtigen Probleme des Bodenrechts zu lösen; sie werden insbesondere für ungenügend gehalten, um die spekulative Verwendung von Grund und Boden auszuschließen.<sup>5</sup> Deshalb beschloß der Parteitag der SPD, von einer Kommission einen Vorschlag für eine eigentumsrechtliche Lösung ausarbeiten zu lassen.<sup>6</sup> Der Grundgedanke dieser Lösung soll sein, daß das bisherige Volleigentum in ein privates Nutzungseigentum und ein kommunales Verfügungseigentum aufgespalten wird.<sup>7</sup> Dabei soll nur der Grund und

---

1 SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 27.

2 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 15.

3 SPD, ebenda.

4 Vgl. z.B. SPD - Kreis - und Stadtverband Münster, Nachtrag zum kommunalpolitischen Grundsatzprogramm für Münster, 31f.

5 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 26f.

6 SPD, a.a.O., 23.

7 SPD, a.a.O., 31.

Boden in das kommunale Verfügungseigentum überführt werden, während die baulichen Anlagen auf den Grundstücken im Voll-eigentum ihrer bisherigen Eigentümer verbleiben sollen.<sup>1</sup> Mit-tels dieses neuen Rechtsinstituts soll die Gemeinde in die Lage versetzt werden, in bestimmten städtebaulichen Berei-chen die Art der Nutzung, die Höhe des Nutzungsentgelts und die zeitliche Dauer des Nutzungseigentums festzulegen.<sup>2</sup> Das Verfügungseigentum soll in städtebaulichen Problembereichen zur Geltung kommen. Hierzu werden die Zonen raschen Wandels, die Kernbereiche mit hoher Investitionsintensität und die Entwicklungsgebiete von Ballungszonen oder für stadtnahe Er-holungsflächen gezählt.<sup>3</sup>

Von dem neuen Rechtsinstitut sollen in der Regel einge-nutzte Eigenheime bzw. Eigentumswohnungen und landwirtschaft-lich genutzte Flächen ausgenommen werden.<sup>4</sup> Das Nutzungseigen-tum soll möglichst breit gestreut werden; zu diesem Zweck soll es im Wege öffentlicher Ausschreibung vergeben werden.<sup>5</sup>

Die Sozialdemokratische Partei will die Einführung des neuen Rechtsinstituts nicht als ersten Schritt zur Sozialisierung des Bodens verstanden wissen; sie betont, daß eine Regelung der Bodenfrage unter Verzicht auf den Steuerungsmechanismus des Marktes für sie nicht in Frage komme.<sup>6</sup> Maßgebend für die-se Entscheidung der SPD sind vor allem wirtschaftspolitische Erwägungen.<sup>7</sup> Einen endgültigen Beschluß zum Nutzungs- und Verfügungseigentum konnte der SPD-Parteitag von Hannover noch nicht fassen, weil im Zusammenhang mit diesem Reformvorschlag

---

1 SPD, a.a.O., 31.

2 SPD, ebenda.

3 SPD, a.a.O., 30.

4 SPD, a.a.O., 31.

5 SPD, ebenda; gemeint sind die Fälle, in denen das Nutzungs-eigentum neu vergeben wird.

6 SPD, a.a.O., 27 und 29.

7 SPD, ebenda.

noch einige Fragen ungeklärt sind. Dazu gehören die Entschädigung beim Übergang des Verfügungseigentums, die Ausgestaltung des Nutzungseigentums (Laufdauer des Nutzungsrechts und Bemessungsrichtlinien für das 'Nutzungsentgelt) und die Absicherung des Realkredits.

## 2. Abschnitt: Grundzüge des Bodenrechtsreformprogramms der Christlich Demokratischen Union Deutschlands und der Christlich Sozialen Union

Das Bodenrechtsreformprogramm der CDU wurde auf dem 22. CDU-Bundesparteitag vom 18. bis 20. November 1973 in Hamburg beschlossen. Den Beratungen und Beschlüssen des Parteitages lag u.a. eine Vorlage des CDU-Bundesvorstandes zur Bodenrechtsreform zugrunde,<sup>1</sup> die von dem Parteitag in einigen wesentlichen Punkten abgeändert wurde.

Das Programm der CDU "für ein soziales Baubodenrecht"<sup>2</sup> ist von einem grundsätzlichen Bekenntnis zum Privateigentum getragen. Ebenso wie eine Kommunalisierung oder Sozialisierung des Bodens lehnt die CDU die von der SPD angestrebte Trennung des Eigentums an bestimmten Grundstücken in ein kommunales Verfügungs- und ein privates Nutzungseigentum ab.<sup>3</sup>

Das Programm der CDU enthält einen umfangreichen Katalog von Maßnahmen, unter denen sich viele befinden, die eigentumsrechtlich unerheblich sind: Förderung des individuellen Wohnungseigentums<sup>4</sup>, übergeordnete Entwicklungsplanung<sup>5</sup>, Demokratisierung der Planung<sup>6</sup>, Schaffung von Wohnungseigentum auf genossenschaftlicher Basis<sup>7</sup> und Erstellung von Sozialplänen.<sup>8</sup> Auf eine eingehendere Darstellung dieser Maßnahmen soll verzichtet werden.

---

<sup>1</sup> Veröffentlichung in der "Frankfurter Rundschau" Nr. 249 vom 25.10.1973, 16.

<sup>2</sup> CDU, Das Berliner Programm mit Beschlüssen des Hamburger Parteitages 1973, 72.

<sup>3</sup> CDU, a.a.O., 73; vgl. auch Ziffer 124 des Berliner Programms, a.a.O., 56.

<sup>4</sup> CDU, a.a.O., 74.

<sup>5</sup> CDU, a.a.O., 76.

<sup>6</sup> CDU, ebenda.

<sup>7</sup> CDU, a.a.O., 80.

<sup>8</sup> CDU, a.a.O., 81.

## A. Reform des Planungsrechts

Zu den Reformmaßnahmen der CDU bezüglich des Planungsrechts gehören auch Vorschläge, die eigentumsrechtlich nicht relevant sind. Zu nennen ist insbesondere die Einfügung der Bebauungsplanung in eine umfassende kommunale Entwicklungsplanung.<sup>1</sup> Im Rahmen dieser Untersuchung sind auf dem Gebiet des Planungsrechts die von der CDU angestrebten Nutzungsgebote von Interesse.

### I. Ausweitung der Möglichkeit zur Nutzungsfestsetzung im Bebauungsplan

Ebenso wie die SPD geht die CDU davon aus, daß die bislang bestehenden Möglichkeiten, bestimmte Nutzungsarten im Bebauungsplan auszuweisen, unzureichend sind. Deshalb ist nach den Vorstellungen der Christlich Demokratischen Union die Möglichkeit zu schaffen, in den Bebauungsplänen die Nutzungsweisen der Grundstücke stärker als bisher zulässig zu differenzieren. Es ist daran gedacht, verschiedene Nutzungsarten zu mischen, indem sie z.B. "übereinandergeschichtet", d.h. stockwerkweise festgesetzt werden.<sup>2</sup>

### II. Baugebot

Um die städtebauliche Planung durchzusetzen, benötigen die Gemeinden nach Ansicht der CDU besondere Instrumente, die die Nutzungsfestsetzungen des Plans in die Wirklichkeit umzusetzen vermögen. Hierzu gehört u.a. ein Baugebot. Dieses Mittel zum Vollzug von Bebauungsplänen, das nach dem Bundesbaugesetz nur in den Fällen der Umlegung besteht und nach den Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes nur in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten angewendet werden kann, soll

---

<sup>1</sup> CDU, a.a.O., 76f.

<sup>2</sup> CDU, a.a.O., 77.

in das allgemeine Baurecht übernommen werden. Voraussetzung für den Erlaß eines Baugebotes soll sein, "daß das allgemeine Wohl eine alsbaldige Bebauung erforderlich macht".<sup>1</sup> Der Eigentümer soll die Möglichkeit besitzen, das Baugebot abzuwenden. Das soll dadurch geschehen können, daß der Eigentümer sein Grundstück an einen Bauwilligen veräußert oder demselben ein Erbbaurecht an dem Grundstück bestellt; zudem soll der Eigentümer von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen können.<sup>2</sup> Welchen Preis die Gemeinde bei der Übernahme entrichten muß, lassen die Beschlüsse der CDU offen.

### III. Modernisierungs- und Erhaltungsgebot

Die Beschlüsse der CDU zum Modernisierungsgebot entsprechen weitgehend denen der SPD zum gleichen Thema. Das vom Anwendungsbereich her beschränkte Modernisierungsgebot des Städtebauförderungsgesetzes soll in das allgemeine Baurecht übernommen werden, um langfristig einen "Mindeststandard des Wohnens" zu erreichen.<sup>3</sup>

Abweichend von den Vorstellungen der SPD - die hierzu keinen entsprechenden Vorschlag in ihr Programm aufgenommen hat - soll auch der Mieter in die Lage versetzt werden, die notwendigen Modernisierungsmaßnahmen selbst vornehmen zu lassen. Voraussetzung hierfür ist, daß sich die Mietwohnung in einem Zustand befindet, "der den Vorschriften über die Ausstattung der Sozialwohnungen nicht entspricht", der Vermieter dennoch nicht fähig oder bereit ist, die notwendigen Modernisierungsmaßnahmen durchzuführen.<sup>4</sup> Als Ausgleich soll dem Mieter auf längere Zeit ein Mietrecht zustehen, währenddessen die Miete nicht erhöht werden darf.

---

1 CDU, ebenda.

2 CDU, ebenda.

3 CDU, ebenda.

4 CDU, a.a.o., 78.

Das nach den Plänen der CDU einzuführende Erhaltungsgebot soll nur in wenigen Fällen anwendbar sein und auf den Bereich des Denkmalschutzes beschränkt werden, da es die Sachnutzfreiheit des Eigentümers stark einschränke.<sup>1</sup>

#### IV. Abbruchgebot

Auch ein Abbruchgebot, das sich an der Regelung des Städtebauförderungsgesetzes orientiert (§ 19 StBFG), soll in das allgemeine Baurecht aufgenommen werden. Mit Hilfe dieses Instruments sollen bauliche Anlagen, die den Festsetzungen des Bebauungsplanes widersprechen, beseitigt werden.<sup>2</sup>

#### B. Erweiterung des kommunalen Vorkaufsrechts

Sowohl zur Durchsetzung der Bauleitplanung als auch zur Ermöglichung einer kommunalen Bodenvorratspolitik soll das gemeindliche Vorkaufsrecht stark erweitert werden. Vom sachlichen Umfang her sollen zukünftig unbebaute Grundstücke erfaßt werden sowie bebaute Grundstücke, die nicht die im Bebauungsplan vorgeschriebene Mindestnutzung aufweisen.<sup>3</sup> Ferner soll das Vorkaufsrecht der Gemeinde auch auf Flächen ausgedehnt werden, die nicht im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegen. Künftig soll für die Ausübung des Vorkaufsrechts genügen, daß für die betroffenen Grundstücke die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschlossen ist bzw. daß diese Grundstücke in ein Bodenordnungsverfahren einbezogen sind.<sup>4</sup> Die Gemeinde soll das Vorkaufsrecht auch dann anwenden dürfen, wenn Grundstückserwerber nachweislich zur plangerechten Nutzung nicht bereit sind.

Die Ausweitung des kommunalen Vorkaufsrechts möchte die CDU mit einer weitgehenden Reprivatisierungspflicht verbinden:

---

<sup>1</sup> CDU, ebenda.

<sup>2</sup> CDU, a.a.o., 77.

<sup>3</sup> CDU, a.a.o., 78.

<sup>4</sup> CDU, ebenda.

Grundstücke, die im Wege des Vorkaufsrechts von der Gemeinde erworben wurden, aber "nicht im öffentlichen Interesse benötigt" werden, sollen an die ursprünglichen Eigentümer oder an bauwillige Käufer veräußert werden.<sup>1</sup>

Auch beim Vorkaufsrecht trifft die CDU keine Aussage zu dem Preis, den die Gemeinde bei der Ausübung dieses Rechts zu zahlen hat. Fraglich ist, ob der Verkehrswert oder der zwischen Verkäufer und Käufer vereinbarte Kaufpreis oder eine der Enteignungsentschädigung entsprechende Ausgleichszahlung geleistet werden soll.<sup>2</sup>

Demgegenüber setzt sich die Schwesterpartei CSU für eine Preisbegrenzung beim Vorkaufsrecht ein, beschränkt ihrerseits aber das Vorkaufsrecht auf Flächen innerhalb von Bebauungsplangebieten<sup>3</sup> und die Preisbegrenzung auf enteignungsgleiche Fälle, also Vorkaufsfälle, die durch das Wohl der Allgemeinheit bedingt sind.<sup>4</sup> Der Verkehrswert des Grundstücks soll nach den Plänen der CSU bei dem "limitierten" Vorkaufsrecht ebenso wie bei der Enteignungsentschädigung um den Betrag des Planungsvertauschungs, also einen nicht endgültig festgelegten Prozentsatz der planungsbedingten Wertsteigerungen,<sup>5</sup> herabgesetzt werden.<sup>6</sup> Die Preislimitierung beim Vorkaufsrecht ist nach Ansicht der CSU wegen der herabgesetzten Enteignungsentschädigung schon aus Gleichheitsgesichtspunkten erforderlich.<sup>7</sup>

---

1 CDU, ebenda.

2 ~~Gegen~~ eine Preislimitierung beim Vorkaufsrecht ebenso wie bei der Enteignungsentschädigung: Arbeitskreis Bodenrecht der CDU-Münster, in "Westfälische Nachrichten" Nr. 251 vom 27.10.1973, 9.

3 CSU, Arbeitspapier, Neuordnung des Bodenrechts, 46.

4 CSU, a.a.O., 36 und 46.

5 Schneider, Die Reform des Bodenrechts im Geiste unserer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsordnung, in CSU, Arbeitspapier Neuordnung des Bodenrechts, 19.

6 CSU, a.a.O., 46.

7 Schneider, Réform des Bodenrechts, in "Gesellschaftspolitische Kommentare" Nr. 24 v. 15.12.73, 287.

## C. Reform des Enteignungs- und Entschädigungsrechts

### I. Neuordnung des Enteignungsverfahrens

Obwohl die vorgeschlagene Reform des Enteignungsrechts eigentumsrechtlich keine Probleme aufwirft, soll sie in knapper Form hier dargestellt werden.

Wie auch die SPD setzt sich die CDU für eine zeitliche Verkürzung des gegenwärtigen Enteignungsverfahrens ein. Hierzu hält es auch die CDU für notwendig, das Enteignungs- vom Entschädigungsverfahren abzutrennen. Beide Verfahren sollen durch Einführung kürzerer Fristen beschleunigt werden.<sup>1</sup>

### II. Neuordnung der Entschädigungsregelung

Die Enteignungsentschädigung soll nach dem Programm der CDU künftig anders gestaltet werden. Ist die Enteignungsentschädigung nach dem Bundesbaugesetz mit dem Verkehrswert gleichzusetzen, so soll der Verkehrswert in Zukunft nur noch als Ausgangswert für die Entschädigungssumme von Bedeutung sein. Von diesem Ausgangswert sollen die planungsbedingten Werterhöhungen abgezogen werden.<sup>2</sup> In dem Bodenreformprogramm der CDU wird ein Verfahren, nach dem diese Werterhöhungen zu ermitteln sind, nicht angegeben. Es bleibt ferner unklar, ob die CDU nur Wertsteigerungen erfassen will, die nach Baureife eintreten, oder auch Werterhöhungen abziehen will, die in Erwartung der baulichen Nutzbarkeit entstehen. Auch in dieser Frage ist das Programm der CSU genauer: danach sollen Wertsteigerungen (teilweise) abgezogen werden, die durch die Aussicht, die Vorbereitung oder die Durchführung der Änderung der Bauleitplanung entstanden sind.<sup>3</sup> Die Vorstellungen der

---

<sup>1</sup> CDU, a.a.o., 79.

<sup>2</sup> CDU, ebenda.

<sup>3</sup> CSU, a.a.o., 34; zur insoweit identischen Regelung des Planungswertausgleichs vgl. 40.

CSU entsprechen somit weitgehend der in § 23 Abs.2 StBFG getroffenen Regelung.

#### D. Einführung eines Infrastrukturkostenbeitrages

Die Einführung eines Infrastrukturkostenbeitrages gehört zu den Vorschlägen des CDU-Programms, die auch innerhalb der Christlich Demokratischen Union heftig umstritten waren. Der Vorschlag des Bundesvorstandes der Christlich Demokratischen Union sah die Einführung eines Planungswertausgleichs vor.<sup>1</sup> Die Vorlage zum Planungswertausgleich entsprach in der Detailregelung weitgehend den Vorstellungen der CSU, die sich auf dem Parteitag vom 29.9.1973 für die Einführung eines Planungswertausgleichs ausgesprochen hatte.<sup>2</sup> So befürworteten beide Gremien ein pauschalisiertes Verfahren zur Ermittlung der Werterhöhungen, die Einführung von Freigrenzen und die Hinausschiebung der Fälligkeit der Ausgleichsabgabe auf den Zeitpunkt der Relisierung.<sup>3</sup> Die Wirkungen dieses Instruments wurden dabei zum Teil unterschiedlich eingeschätzt: während die CSU davon überzeugt war, eine Regelung gefunden zu haben, die keinen "Veräußerungsdruck" auf den Eigentümer erzeugt, versprach sich der Bundesvorstand der CDU von dem Planungswertausgleich positive Auswirkungen auf eine "Angebotszurückhaltung" der Grundstückseigentümer.<sup>4</sup>

Diesem Vorschlag des CDU-Bundesvorstandes stand die Konzeption eines Infrastrukturkostenausgleichs gegenüber. Mit Hilfe dieses Instruments sollen die Grundstückseigentümer zu den Infrastrukturkosten der öffentlichen Hand einen angemessenen Beitrag leisten.<sup>5</sup> Nicht die tatsächlich erfolgten Bodenwertsteigerungen

---

<sup>1</sup> Vgl. die Vorlage des CDU-Bundesvorstandes zur Reform des Bodenrechts, in "Frankfurter Rundschau" Nr. 249 v. 25.10.73, 16.

<sup>2</sup> CSU, a.a.O., 33ff.

<sup>3</sup> CSU, a.a.O., 44; CDU-Bundesvorstand, ebenda.

<sup>4</sup> siehe vorangegangene Fußnote.

<sup>5</sup> so der endgültige Beschluß des CDU-Parteitages, CDU, a.a.O., 80.

sind für diese Abgabe maßgebend, sondern die konkret erfolgten Investitionen der öffentlichen Hand. Obwohl wichtige Detailfragen des Infrastrukturkostenbeitrages noch ungelöst waren - und es noch sind: Fragen der Handhabung, insbesondere hinsichtlich der Abgrenzung der betroffenen Grundstücke sowie der anzurechnenden Maßnahmen,<sup>1</sup> die Überwälzungsproblematik,<sup>2</sup> das Problem der stärkeren Belastung der Eigentümer in ländlichen Gemeinden und die Nichterfassung von Spekulationsgewinnen<sup>3</sup> - wurden auf dem CDU-Parteitag Einzelheiten des Infrastrukturkostenbeitrages fast gar nicht diskutiert. Der Schwerpunkt der Diskussion lag vielmehr auf dem Planungswertausgleich, gegen den vor allem die Überwälzungsproblematik ins Feld geführt wurde.<sup>4</sup> Auch der Zeitpunkt der Fälligkeit wurde kritisiert: da der Planungswertausgleich erst mit der Realisierung der Planungsvorteile fällig werde, könnten die vorher anfallenden Planungsgewinne nicht erfaßt werden.<sup>5</sup> Darüber hinaus wurde bemängelt, daß die Erhebung eines Planungswertausgleichs zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Gebieten im Bereich einer Bauleitplanung und solchen außerhalb des Geltungsbereichs von Bebauungsplänen führen werde.<sup>6</sup> Vereinzelt wurde auch befürchtet, daß mit der Befürwortung eines Planungswertausgleichs auf die Linie der SPD eingeschwenkt werde.<sup>7</sup> Schließlich wurde der Planungswertausgleich mit knapper

---

1 CSU, a.a.O., 43f. Schneider, ebenda; CDU, Niederschrift des 22. Bundesparteitages, 129 (Wortmeldung Janning), 132 (Wortmeldung Orgaß), 133 (Wortmeldung Schmöle), 134 (Wortmeldung Zeitel).

2 CDU, a.a.O., 134 (Wortmeldung Zeitel), 131 (Wortmeldung Kloetsch).

3 CDU, a.a.O., 126 (Wortmeldung Kulenkampff), 129 (Wortmeldung Janning), 133 (Wortmeldung Schmöle), 139 (Wortmeldung Zeitel).

4 CDU, a.a.O., 106 (Wortmeldung Gaddum), 114 (Wortmeldung Gerisch), 119 (Wortmeldung Teufel), 131 (Wortmeldung Czaja), 134 (Wortmeldung Zeitel).

5 CDU, a.a.O., 107 (Wortmeldung Gaddum), 118 (Wortmeldung Teufel); hierbei wurde vermutlich der Unterschied zwischen der Entstehung und der Fälligkeit einer Forderung bzw. Abgabe nicht genügend beachtet.

6 CDU, a.a.O., 107 (Wortmeldung Gaddum), 119 (Wortmeldung Teufel).

7 CDU, a.a.O., 108 (Wortmeldung Becker), 127 (Wortmeldung Lenz).

Mehrheit abgelehnt,<sup>1</sup> während der Parteitag die Lösung des Infrastrukturkostenbeitrags annahm.

Die Beschlüsse des CDU-Parteitages zum Infrastrukturkostenbeitrag<sup>2</sup> lassen Detailfragen - wie oben angedeutet - offen.<sup>3</sup> Das erschwert eine verfassungsrechtliche Beurteilung zu diesem Zeitpunkt.

#### E. Reform des Steuerrechts im Bereich von Grund und Boden

Die CDU faßte auf dem Hamburger Parteitag mehrere Beschlüsse zum Steuerrecht, um die Reform des Bodenrechts auch von dieser Seite her anzugehen.

Zunächst soll nach den Vorstellungen der CDU die Grunderwerbsteuer ersatzlos gestrichen werden, weil sie sich als Hemmnis im Grundstücksverkehr erwiesen hat.<sup>4</sup> Ferner soll der Gewinn aus der Veräußerung von privaten Grundstücken unter die Einkommensteuer fallen, sofern die Veräußerung in einem Zeitraum von weniger als zehn Jahren seit dem Erwerb des Grundstücks vorgenommen wurde.<sup>5</sup> Die bestehende Spekulationsfrist von zwei Jahren hat sich als wenig wirksam erwiesen. Von dieser "Spekulationssteuer" sollen eigengenutzte Eigenheime bzw. Eigentumswohnungen ausgenommen bleiben, wenn der Verkaufserlös zur Ersatzbeschaffung dient.

Desweiteren sollen die Einheitswerte, die für die Grund- und Vermögenssteuer maßgebend sind, zeitnah festgesetzt

---

1 Stimmenverhältnis : 240 Ja-Stimmen, 269 Nein-Stimmen, 7 Enthaltungen, 26 ungültige Stimmen, CDU, a.a.O., 139.

2 CDU, Das Berliner Programm mit Beschlüssen des Hamburger Parteitages 1973, 79f.

3 Das gilt auch für andere Autoren, die das Problem der Planungsgewinne über den Infrastrukturkostenbeitrag lösen wollen: Vgl. Ernst, Wie die Reform des Bodenrechts fortgeführt werden müßte, in : "FAZ" Nr. 92 vom 20.4.1974, 7.

4 CDU, a.a.O., 80.

5 CDU, ebenda.

werden;<sup>1</sup> dabei sollen Bodenwerte und Gebäudewerte getrennt ermittelt werden.<sup>2</sup> Die Grundsteuer soll die planungsbedingten Bodenwertsteigerungen erfassen. An dieser "aktualisierten" Grundsteuer wurde vereinzelt beanstandet, daß sie einer versteckten Bodenwertzuwachssteuer gleichkomme.<sup>3</sup> Doch der Parteitag machte sich diese Bedenken nicht zu eigen.

---

<sup>1</sup> CDU, a.a.O., 79.

<sup>2</sup> CDU, Niederschrift des Parteitages 1973, 106 (Vorschlag Erpenbeck).

<sup>3</sup> CDU, a.a.O., 110 (Wortmeldung Kloetsch); ebenso CSU, a.a.O.

### 3. Abschnitt: Grundzüge des Bodenrechtsreformprogramms der Freien Demokratischen Partei

Die Freie Demokratische Partei faßte ihre Vorstellungen zur Reform des Bodenrechts in den "Freiburger Thesen" zusammen. In insgesamt neun Thesen nahm der Freiburger FDP-Parteitag vom 25. - 27. Oktober 1971 zum Bodeneigentum Stellung. Diese Thesen werden von einer allgemeinen Betrachtung über das Eigentum eingeleitet,<sup>1</sup> in der das grundsätzliche Bekenntnis zum Privateigentum von einer Beschränkung des Eigentums auf seine Funktion, nämlich die "Wahrung und Mehrung menschlicher Freiheit" begleitet wird.<sup>2</sup> Auch wird ein deutlicher Akzent auf die Sozialbindung des Eigentums gesetzt.<sup>3</sup> Dem grundsätzlichen Bekenntnis der Freien Demokraten zum Privateigentum entspricht im Bereich des Bodeneigentums die Zusicherung, daß eine Sozialisierung der Kommunalisierung des Bodens für sie nicht in Frage komme.<sup>4</sup> Im folgenden sollen die Reformvorschläge dargestellt werden, die unter dem Gesichtspunkt des Eigentums-schutzes relevant sind.

#### A. Erweiterung des kommunalen Vorkaufs- und Grund- erwerbsrechts

Die F.D.P. bekennt sich zu der Notwendigkeit einer kommunalen Bodenvorratspolitik. Zu ihrer Verwirklichung bedarf es nach dem Programm der Freien Demokraten einer Erweiterung des "besonderen Vorkaufsrechts" nach § 25 BBauG auf Flächen außerhalb von Bebauungsplänen.<sup>5</sup>

---

1 F.D.P., Die Freiburger Thesen, 17-21.

2 F.D.P., a.a.O., 18 (These 1); vgl. auch F.D.P., Argumente Nr. 13 (1972): "Eigentum trägt seine sittliche Rechtfertigung in der Ermöglichung von Freiheit in der Gesellschaft."

3 F.D.P., a.a.O., 20 f. (These 4).

4 F.D.P., a.a.O., 23.

5 F.D.P., a.a.O., 25 (These 2).

Eine räumliche Begrenzung der Flächen, auf die das Vorkaufsrecht ausgedehnt werden soll, wurde in dem F.D.P.-Programm nicht vorgenommen. Allerdings wird in der Erläuterung zu These 2 des Freiburger Programms vom Zweck her eine Konkretisierung versucht: danach soll das erweiterte Vorkaufsrecht dazu dienen, die für den gegenwärtigen und zukünftigen Gemeinbedarf erforderlichen Flächen bereitzustellen.<sup>1</sup>

Zur Verfolgung eben dieses Zwecks will die F.D.P. auch den Anwendungsbereich des kommunalen Grunderwerbsrechts nach dem Städtebauförderungsgesetz ausdehnen. Dieses, nach §§ 18, 57 StBFG auf Sanierungs- und Entwicklungsgebiete beschränkte Instrument soll im Interesse einer wirksamen gemeindlichen Bodenvorratspolitik in das allgemeine Baurecht übernommen werden und auch in Gebieten zur Anwendung kommen, für die kein Bebauungsplan besteht.<sup>2</sup>

Die F.D.P. strebt über die gemeindliche Bodenvorratspolitik nicht eine Verdrängung des privaten Bodeneigentums an. Vielmehr sollen von der Gemeinde erworbene Grundstücke, die nicht für Zwecke des Gemeindebedarfs benötigt werden, wieder reprivatisiert werden.<sup>3</sup>

#### B. Reform des Enteignungs- und Entschädigungsrechts

Die F.D.P. spricht sich für eine Reform des Enteignungsverfahrens aus, weil das bestehende Verfahren öffentliche Vorhaben in unerträglicher Weise verzögert.<sup>4</sup> Hierzu will die F.D.P. das Mittel der vorzeitigen Besitzeinweisung verstärkt angewendet wissen; die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Instruments sollen entsprechend erleichtert werden.

---

<sup>1</sup> F.D.P., a.a.O., 25.

<sup>2</sup> F.D.P., ebenda.

<sup>3</sup> F.D.P., a.a.O., 25f.

<sup>4</sup> F.D.P., a.a.O., 26.

Die Enteignungsentschädigung soll im Grundsatz gegenüber der Regelung des Bundesbaugesetzes nicht geändert werden. Die Freie Demokratische Partei hält am Grundsatz der Verkehrswertentschädigung fest.<sup>1</sup> Zwar sieht das Programm der F.D.P. vor, daß - falls eine Selbstveranlagung zum Zwecke einer Bodenwertzuwachssteuer durchgeführt wird - der durch Selbstveranlagung ermittelte Grundstückswert die Höhe der Enteignungsentschädigung angibt.<sup>2</sup> Durch diese Maßnahme wird eine Verminderung der Enteignungsentschädigung nicht bezweckt; es geht vielmehr darum, Steuerehrlichkeit zu erzielen: mit Hilfe der Verknüpfung von Enteignungsentschädigung und selbstveranlagtem Grundstückswert soll der notwendige Druck auf den Eigentümer ausgeübt werden, damit dieser bei der Selbstveranlagung den objektiven Verkehrswert angibt.<sup>3</sup>

### C. Eigentumserhebliche steuerliche Maßnahmen

Der Schwerpunkt des F.D.P.-Programms zur Bodenreform liegt auf steuerlichen Maßnahmen; vier der neun Thesen zum Bodeneigentum befassen sich mit der Änderung des geltenden Steuerrechts. Darunter befinden sich auch Vorschläge, die den Eigentumschutz nicht berühren: die Abschaffung der Grunderwerbsteuer und die Anpassung der Einheitswerte an den Verkehrswert.<sup>4</sup>

### I. Steuerliche Erfassung der Veräußerungsgewinne bei dem Verkauf von Grundstücken

Gewinne, die bei dem Verkauf von Grundstücken erzielt werden, sollen in Zukunft nach den Vorstellungen der F.D.P. zum halben

---

1 F.D.P., a.a.O., 26 (These 3).

2 F.D.P., ebenda (Erläuterung zu These 3).

3 F.D.P., a.a.O., 29 (Erläuterung zu These 7).

4 F.D.P., a.a.O., (These 4).

Steuersatz der Einkommenssteuer versteuert werden.<sup>1</sup> Von dieser Steuer sollen eigengenutzte Eigenheime und Eigentumswohnungen ausgenommen werden. Ebenso sollen Investitionen, die der Eigentümer nach der Festlegung des maßgeblichen Ausgangswertes vornimmt, von der Besteuerung nicht erfaßt werden, sondern den Ausgangswert erhöhen.

## II. Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer

Der Wertzuwachs von unbebautem Bauland soll nach dem Programm der F.D.P. künftig als Einkommen jährlich zum halben Steuersatz versteuert werden.<sup>2</sup> Als Bauland werden dabei solche Grundstücke angesehen, deren Bebauung rechtlich zulässig ist.<sup>3</sup> Ebenso sollen Bodenwertzuwächse besteuert werden, wenn die Bebauung des Grundstücks im Verhältnis zur zulässigen baulichen Nutzbarkeit als nicht angemessen zu betrachten ist.<sup>4</sup> Darauf, daß der Wertzuwachs realisiert worden ist, kommt es nach Ansicht der F.D.P. nicht an, weil sonst der Zweck dieser Besteuerung - die Mobilisierung des Grundstücksmarktes und die Verwirklichung der zulässigen baulichen Nutzung - nicht zu erreichen sei.<sup>5</sup>

Die Steuerpflicht entfällt zum Zeitpunkt der Rohbauabnahme. Ferner kann der Eigentümer die Steuerpflicht abwenden, indem er bei Eintritt der Bebaubarkeit sich verpflichtet, das Grundstück innerhalb von fünf Jahren zu bebauen. Wird dieser Verpflichtung nicht nachgekommen, so ist der inzwischen eingetretene Wertzuwachs zu versteuern.<sup>6</sup> Dabei wirkt die Steuerprogression als Sanktion.

---

1 F.D.P., a.a.O., 27 (These 5).

2 F.D.P., a.a.O., 27 (These 6).

3 F.D.P., a.a.O., 28.

4 F.D.P., a.a.O., 28 (These 6).

5 F.D.P., a.a.O., 29.

6 F.D.P., a.a.O., 28.

Der Wertzuwachs des Bodens wird in der Regel im Wege der Selbstveranlagung ermittelt. Auf Wunsch des Eigentümers kann die Veranlagung durch die Steuerbehörde durchgeführt werden. Die private Ermittlung des Bodenwertzuwachses kann amtlich nachgeprüft werden.<sup>1</sup> Diese Möglichkeit im Zusammenspiel mit der Koppelung von selbst ermittelten Grundstücks- und Enteignungsentschädigung soll einer bewußten Umgehung der Bodenwertzuwachssteuer entgegenwirken.

### Zusammenfassung

Nur ein Teil der von den politischen Parteien vorgeschlagenen Maßnahmen zur Bodenrechtsreform ist eigentumsrechtlich relevant. Aus Gründen der Übersichtlichkeit sollen die eigentums- erheblichen Vorschläge an dieser Stelle zusammengefaßt werden.

Zunächst zählen hierzu die Maßnahmen, die auf die Durchsetzung der Bauleitplanung abzielen, also die Nutzungsgebote: Bau-, Modernisierungs-, Erhaltungs- und Abbruchgebot. Im Rahmen dieser Maßnahmen ist auch der Plan zu nennen, die Möglichkeit zur Nutzungsfestsetzung im Bebauungsplan weiter zu differenzieren sowie das Vorhaben, eine Entwicklungsgenehmigung einzuführen.

Unter dem Aspekt des Eigentumsschutzes bedürfen sowohl die Ausweitung des Anwendungsbereiches des kommunalen Vorkaufsrechts als auch die Limitierung der Ausgleichszahlung einer rechtlichen Untersuchung. Im Rahmen der Reform des Enteignungsrechts muß die zeitlich vorgezogene und räumlich ausgedehnte Möglichkeit der Enteignung verfassungsrechtlich geprüft werden. Das Gleiche gilt für die Ausdehnung der Enteignungszwecke auf die Möglichkeit, die Enteignung als Sanktion bei nicht vollzogenem Baugebot durchzuführen. Auch die limitierte Enteignungsentschädigung ist auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 14 GG zu überprüfen.

Im Bereich dieser Vorschläge zur Abschöpfung des Bodenwertzuwachses sind der Planungswertausgleich und der Infrastrukturkostenbeitrag

---

<sup>1</sup> F.D.P., a.a.O., 29.

sowie die Bodenwertzuwachssteuer und die aktualisierte Grundsteuer als eigentumserheblich zu nennen. Ferner ist zu untersuchen, ob die Abschöpfung nicht realisierter Wertsteigerungen den Eigentumsschutz verletzt.

Im Rahmen der steuerrechtlichen Maßnahmen zur Bodenrechtsreform muß auch die verstärkte Besteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Grundstücken im Hinblick auf Art. 14 GG verfassungsrechtlich bewertet werden.

Schließlich ist die vorgeschlagene Einführung einer neuen Eigentumsform für Grundstücke an Hand von Art. 14 GG verfassungsrechtlich zu prüfen.

## 2. Teil: Grund, Boden und die Sozialbindung des Eigentums

Im folgenden sollen die Kriterien herausgearbeitet werden, die für die an der Sozialbindung des Eigentums ausgerichtete Beurteilung der Bodenrechtsreformprogramme notwendig sind. Das erfordert eine umfassende Interpretation des Art. 14 Abs. 2 GG, der die Sozialpflichtigkeit des Eigentums festlegt. Eine Interpretation der Sozialbindung des Eigentums ist aber wenig hilfreich, wenn sie nicht auch die Frage der Abgrenzung zwischen sozialbindenden und enteignenden Eingriffen klärt. In dieser Abgrenzungsfrage soll ausgehend von einer Kritik der wichtigsten Abgrenzungslehren und der Auslegung des Art. 14 Abs. 2 GG eine Neuorientierung vorgeschlagen werden. Bevor diese allgemeinen Ergebnisse auf die besondere Materie des Bodenrechts übertragen werden, soll in einem Exkurs auf die Höhe der Enteignungsentschädigung eingegangen werden. Denn so wie die Abgrenzung zwischen entschädigungsloser Sozialbindung und entschädigungspflichtiger Enteignung der Vorhersehbarkeit staatlicher Eingriffe, damit der Rechtsstaatlichkeit dient, so stellt auch die Höhe der Enteignungsentschädigung ein wesentliches Element rechtsstaatlichen Eigentumsschutzes dar. Denn eine klare, vorhersehbare Abgrenzung zwischen Sozialbindung und Enteignung nutzt dem Betroffenen nichts, wenn die Höhe der Enteignungsentschädigung für ihn nicht auslotbar ist, sondern (dem Zufall preisgegeben) zwischen Nominal- und Verkehrswertentschädigung schwankt. Deshalb wird die Höhe der Enteignungsentschädigung in die Untersuchung der Bewertungskriterien für die Bodenrechtsreformprogramme einbezogen, zumal die Reformprogramme auch in diesem Punkt eine Änderung der bisherigen Rechtslage anstreben.

## 1. Abschnitt: Auslegung der Sozialbindung des Eigentums

### gem. Art. 14 Abs. 2 GG

Im folgenden Abschnitt wird die Sozialbindung des Eigentums einer umfassenden Auslegung unterzogen, ohne daß schon vorher speziell auf die Frage der Sozialbindung des Grundstückseigentums eingegangen wird. Die Materie von Sozialbindung und Enteignung kann nämlich nicht von einer Spezialmaterie ausgehend gelöst werden,<sup>1</sup> sondern zuvor muß der Begriff der Sozialbindung des Eigentums allgemein untersucht, von seiner Schemenhaftigkeit befreit und greifbar gemacht werden.

## A. Grammatikalische und historisch-genetische Auslegung von

### Art. 14 Abs. 2 GG

#### I. Grammatikalische Auslegung

Art. 14 Abs. 2 GG lautet: "Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen." Die Formulierung wirkt leicht unverbindlich,<sup>2</sup> dennoch beinhaltet sie eine deutliche Änderung zur Regelung des § 903 BGB, wonach der Eigentümer grundsätzlich nach Belieben mit seiner Sache verfahren kann.<sup>3</sup> Nach der Bestimmung des Art. 14 Abs. 2 GG soll der Einflußbereich des Eigentümers in eine Richtung gelenkt werden, wonach das Eigentum "zugleich dem Wohle der Allgemeinheit" dient.

Nach dem Wortlaut der Verfassung soll der Eigentümer bei der Ausübung seiner Eigentumsrechte also auf einen Enderfolg achten, der nicht nur außerhalb seiner eigenen Interessen liegt, sondern sich auch gegen sie richten kann. Diese Wendung bedeutet somit eine Absage an die traditionelle liberale Eigentumsauffassung<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>Gegen Tendenzen in der Literatur, die die Sozialbindungsproblematik lediglich auf der Grundlage von Einzelfallentscheidungen lösen will: Leisner, Sozialbindung des Eigentums, 14.

<sup>2</sup>Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, VVDSt 10, 85.

<sup>3</sup>Dabei darf nicht übersehen werden, daß die nachfolgenden Regelungen der §§ 904ff. BGB eine Abschwächung dieses Grundsatzes beinhalten.

<sup>4</sup>So schon Kirchheimer, Grenzen der Enteignung, 37ff. zu dem fast gleich lautenden Art. 153 Abs. 3 WRV.

## II. Historisch-genetische Auslegung

Die historisch-genetische Auslegungsmethode sucht eine Vorschrift von ihren Wurzeln her zu interpretieren. Sie erfaßt sowohl die Geschichte der Entstehung von Rechtsbegriffen, als auch die Geschichte der Übernahme dieser Rechtsbegriffe in einen Normenkatalog.

Die Anwendung der historisch-genetischen Auslegungsmethode auf Vorschriften des Grundgesetzes ist nicht unumstritten. Dieser Meinungsstreit um die Berechtigung der historischen Auslegungsmethode hat weit zurückreichende rechtsdogmatische Wurzeln. Nach der subjektiven Theorie kommt es bei der Gesetzesauslegung darauf an, den Willen des historischen Gesetzgebers zu erforschen, den Sinn festzustellen, den der Gesetzgeber mit den von ihm gebrauchten Worten verbunden hat.<sup>1</sup> Demgegenüber halten die Vertreter der objektiven Theorie allein den "Willen des Gesetzes" für die Auslegung entscheidend, ohne daß es auf die Vorstellungen des historischen Gesetzgebers ankomme.<sup>2</sup> Der Meinungsstreit soll anhand der neuen Literatur zur Auslegungsproblematik des Grundgesetzes untersucht werden.

Die Ablehnung der historisch-genetischen Interpretationsmethode für das Grundgesetz wird von der objektiven Meinung damit begründet, daß es für die Anwendung des Grundgesetzes nicht auf die Anschauungen der Entstehungszeit, sondern lediglich auf die gegenwärtigen Verhältnisse ankomme.<sup>3</sup>

---

1 Vertreter der subjektiven Theorie waren z.B. Savigny, System des heutigen römischen Rechts, 213; Windscheid, Lehrbuch des Pandektenrechts I, § 21; Heck, Gesetzesauslegung und Interessenjurisprudenz, 59; neuerdings: Nawiasky, Allgemeine Rechtslehre, §§ 126ff.

2 Für die objektive Theorie z.B.: Binding, Handbuch des Strafrechts I, 450ff.; Wach, Handbuch des Zivilprozeßrechts I, 254 ff.; Kohler, Lehrbuch des bürgerlichen Rechts I, 122ff.; vermittelnd z.B. Larenz, Methodenlehre, 233ff.

3 Dichgans, Eine verfassungsgebende Nationalversammlung?, ZRP 1968, 62.

Nach dieser Ansicht ist nicht nur die historische Betrachtung von Entwicklungen vor der Entstehung des Grundgesetzes verboten, sondern auch die Einbeziehung der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes selbst ausgeschlossen, so daß die Interpretation auf den Gesetzestext beschränkt bleibt.

Eine andere Literaturmeinung wendet sich nicht dagegen, daß die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes in die Verfassungsinterpretation einbezogen wird, sondern spricht sich lediglich dagegen aus, daß bei der historisch-genetischen Auslegung die verfassungsgeschichtliche Entwicklung aus der Zeit vor der Entstehung des Grundgesetzes berücksichtigt wird. Diese Ansicht soll mit dem Argument untermauert werden, daß das Grundgesetz einen vollständigen Bruch mit der bisherigen Verfassungsgeschichte darstelle, daß es einen revolutionären Charakter besitze, so daß frühere verfassungsrechtliche Wertungen außer Betracht bleiben müßten.<sup>1</sup> Gegen beide Argumente wird angeführt, daß Verfassungen nur vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung zu begreifen sind; denn neue Verfassungen haben ihren Ursprung in einer vorausgegangenen politischen und sozialen Krise. Die neuen Staatsziele können nur dann erfaßt werden, wenn auch die Gründe, die zu ihrer Entstehung führten, erfaßt werden.<sup>2</sup>

Diese Aussage gilt auch gerade für das Grundgesetz, auf dessen Regelungen die schlechten Erfahrungen, die mit der Weimarer Verfassung gemacht wurden, eingewirkt haben.<sup>3</sup> Gegen die Ansicht, bei der Auslegung des Grundgesetzes komme es nur auf die gegenwärtigen Verhältnisse an, die die Auslegung auf den Verfassungstext beschränkt, kann zudem angeführt werden,

---

1 Ramm, Der Arbeitskampf und die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes, 89; weiterhin gegen die Einbeziehung der historischen Entwicklung in der Verfassungsinterpretation: Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 84.

2 Pierandrei, Prinzipien der Verfassungsinterpretation in Italien, JÖR NF 12, 205.

3 Eingehend hierzu mit Einzelbeispielen Löwer, Auslegungsbeziehungen zwischen dem Grundgesetz und der Weimarer Reichsverfassung, in JA 1974, 328f.; im übrigen: Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, in ders., Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 160; Peters, Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, 82.

daß gerade Verfassungsnormen nicht lediglich an sich selbst gemessen und aus sich allein ausgelegt werden dürfen,<sup>1</sup> denn die Verfassungsauslegung muß unter Berücksichtigung der Verfassungswirklichkeit, die in ständiger Entwicklung begriffen ist, vorgenommen werden.<sup>2</sup> Die hier kritisierte Ansicht hingegen verzichtet auf diesen wichtigen Aspekt der Verfassungsauslegung und stellt eine "positivistische Verengung des juristischen Blickwinkels"<sup>3</sup> dar.

Zutreffend ist die Kritik der historisch-genetischen Auslegungsmethode in der Weise, als sie eine Warnung vor der unkritischen Übernahme überkommener Rechtsbegriffe enthält. Bei dieser Interpretationsmethode muß beachtet werden, ob sich der Sinngehalt oder die Funktionsweise von Verfassungsnormen und -begriffen geändert haben.<sup>4</sup> Die Sozialbindung des Eigentums kann nicht als Errungenschaft des modernen Staatswesens und seiner Gesetzgebung betrachtet werden. Gerade im Bodenrecht besitzt die Eigentumsbindung zugunsten der Gemeinschaft alte deutschrechtliche Wurzeln.<sup>5</sup> Das germanische Bodenrecht vermittelte lediglich ein Nutzungsrecht, kein Privateigentum am Boden. Auch unter der Geltung der "Hufenverfassung" erhielt die Hausgemeinschaft lediglich ein Nutzungsrecht an Ackerland; der Boden selbst blieb unveräußerlich und unvererblich.<sup>6</sup> Auch in den Städten stand dem Einzelnen nur ein Nutzungsrecht am Boden zu, dem eine Nutzungspflicht gegenüberstand; der Boden selbst war im Unterschied zu dem Nutzungsrecht unveräußerlich und unvererblich.<sup>7</sup> Das alte deutsche Recht trennte im Gegensatz zum römischen Recht zwischen dem Recht am Boden und dem Recht an dem darauf errichteten Gebäude. Erst mit der Rezeption des römischen Rechts bahnte sich die Entwicklung zum weitgehend ungebundenen Bodeneigentum an.

---

1 Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in VVDSt 12, 8f.

2 Pierandrei, ebenda.

3 Forsthoff, a.a.O., VVDSt 12, 8.

4 Forsthoff, a.a.O., VVDSt 12. 9; Löwer, a.a.O., JA 1974, 332; vgl. auch Schröder, Entstehungsgeschichtliche Auslegung des Grundgesetzes nach 25 Jahren? in JA 1974, 548f.

5 Vgl. hierzu Conradi, u.a., Für ein soziales Bodenrecht, 20ff.

6 Fehr, Deutsche Rechtsgeschichte, 3f. und 43f.

7 Ebenda, 93, 97

Wenn dieser geschichtliche Rückblick auf das Bodeneigentum zur Auslegung des Art. 14 Abs. 2 GG auch nur am Rande beizutragen vermag, so legt die langfristige historische Betrachtung doch den nicht selten von verschiedenen Interessen verstellten Weg frei zu der Einsicht, daß wir heute möglicherweise an einem Wendepunkt zu einer gebundeneren Bodenordnung stehen.

Die Wurzeln der gegenwärtigen Sozialbindung und ihrer Dogmatik liegen jedoch in der Regelung der Weimarer Verfassung und der Rechtsentwicklung während der Weimarer Republik.<sup>1</sup>

Der Wortlaut des Art. 14 Abs. 2 GG ist eng an die Formulierung des Art. 153 Abs. 3 WRV angelehnt, der fast gleich lautet: "Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste." Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 14 GG selbst spricht dafür, daß die Regelung der Weimarer Verfassung lediglich übernommen werden sollte.<sup>2</sup>

Fraglich ist allerdings, ob die Inhalte der beiden Vorschriften über die Sozialbindung des Eigentums identisch sind.

Während der Zeit der Weimarer Republik erfuhr die Sozialbindung einen Bedeutungswandel, der nicht etwa dadurch eintrat, daß der Begriff der Sozialgebundenheit des Eigentums sich geändert hätte, sondern dadurch, daß sich die Begriffe ihrer Bezugspunkte, nämlich Eigentum und Enteignung, änderten. Zur Zeit der Entstehung der Weimarer Verfassung umfaßte der Eigentumsbegriff

---

<sup>1</sup> Leisner, a.a.O., 33.

<sup>2</sup> Ipsen, a.a.O., 83ff.; v. Doemming - Fußlein - Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JÖR NF 1, 147.

des Art. 153 WRV nur das Grundeigentum.<sup>1</sup> Im Anschluß an Martin Wolffs Aufsatz "Reichsverfassung und Eigentum"<sup>2</sup> wurde der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff auf sämtliche private vermögenswerte Rechte ausgedehnt.<sup>3</sup> Parallel zum Eigentumsbegriff wurde der Begriff der Enteignung erweitert. Zum einen geschah dies dadurch, daß der Katalog der Zugriffsobjekte vergrößert wurde, zum anderen dadurch, daß der Begriff der "klassischen Enteignung" aufgegeben wurde. Unter der "klassischen Enteignung" verstand man Eingriffe in das Eigentum durch Verwaltungsakte, die das Eigentum an Grundstücken dem Inhaber entzogen und auf ein gemeinnütziges Unternehmen übertrugen.<sup>4</sup>

Vorwiegend aus der rechtspolitischen Erwägung, der herkömmliche Eigentumsschutz sei nicht ausreichend,<sup>5</sup> dehnte die Rechtsprechung den Begriff der Enteignung Schritt für Schritt so weit aus, bis von dem Institut der "klassischen Enteignung" so gut wie nichts übrigblieb.<sup>6</sup>

1 Sendler, Zum Wandel der Auffassung vom Eigentum DÖV 1974, 74.

2 Wolff, Reichsverfassung und Eigentum, Festschrift für Kahl, 2ff.

3 RG Z 107, 370, 375 (U.v. 1.3.1924) bestätigt durch die ständige Rechtsprechung des Reichsgerichts: RG Z 109, 310, 319 (U.v. 13.12.1924); 110, 344, 347 (U.v. 25.3.1925); 111, 320, 328 (U.v. 4.11.1925); 121, 166, 168 (U.v. 21.5.1928); 128, 165, 171 (B.v. 3.12.1929); 129, 246, 250f. (U.v. 23.6.1930); 136, 113, 123 (U.v. 10.2.1932); 137, 163, 167 (U.v. 25.6.1932); 139, 177, 182 (U.v. 10.1.1933).

4 Maunz - Dürig - Herzog, Grundgesetz, Art. 14 GG Anm. V, 6.

5 Dieser Vorgang wird einerseits kritisch als Beschränkung der legislativen Handlungsfreiheit verstanden: Schmitt, Auflösung des Enteignungsbegriffs, 114; Kirchheimer, a.a.O., 43; andererseits als notwendige Folge des Bedeutungswandels des Eigentums angesehen: Sendler, a.a.O., 74f; Anschütz, a.a.O., Anm. 8 zu Art. 163 WRV.

6 Vgl. zur Entwicklung der Rechtsprechung des Reichsgerichts: RG Z 102, 161, 165 (U.v. 28.4.1921) zur Aufgabe des Merkmals der Entziehung des Eigentums durch Verwaltungsakt; RG Z 105, 251, 253 (U.v. 7.7.1922) zur Aufgabe des Merkmals der Übereignung, so daß jede Beeinträchtigung der Herrschaftsrechte nach § 903 BGB für eine Enteignung ausreichte. Die letztere Ausweitung bedeutete gleichzeitig ein Abrücken von dem Erfordernis der Zweckbeziehung zu einem gemeinnütziges Unternehmen.

Die Ausdehnung des Eigentums- und des Enteignungsbegriffs führte zu einer starken Beschränkung des hoheitlichen entschädigungslosen Eigentumseingriffs der Sozialbindung des Eigentums. Als Beispiel dafür mag angeführt werden, daß unter der Geltung des klassischen Enteignungsbegriffs jeder Eingriff, der keine Vollentziehung von Eigentumsrechten darstellte, nicht Enteignung war, sondern Sozialbindung. Nachdem das Begriffsmerkmal der "Übertragung" aufgegeben worden war, ließ sich diese Unterscheidung nicht mehr so klar treffen, vielmehr konnte auch der Teilentzug von Rechten eine Enteignung darstellen.<sup>1</sup> Dieser durch die Rechtsentwicklung eingeengte Begriff der Sozialbindung liegt auch dem Art. 14 Abs. 2 GG zugrunde.

Dennoch sind die Inhalte der beiden Sozialbindungsbegriffe unterschiedlich. Auch die Regelung des Art. 153 Abs. 3 WRV wurde als Absage an das traditionell liberalistische Eigentumsverständnis gewertet,<sup>2</sup> der Bestimmung wurde aber wenig Bedeutung beigemessen, da sie lediglich als Programmsatz verstanden wurde.<sup>3</sup> Diskutiert wurde deshalb auch nur über den Eigentums- und Enteignungsbegriff. Das Verständnis der Sozialbindung als Programmsatz ist jedoch für das Grundgesetz nicht übernommen worden. Art. 14 Abs. 2 GG ist nach ganz herrschender Meinung vor allem im Hinblick auf Art. 1 Abs. 3 GG unmittelbar geltendes Recht.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Leisner, a.a.O., 25.

<sup>2</sup> Anschütz, a.a.O., Anm. 1 Art. 153 WRV.

<sup>3</sup> Als Beispiel, wie wenig Bedeutung man der Sozialbindung beimaß, mag die Tatsache dienen, daß Gerhard Anschütz dieser Bestimmung ganze 3 Sätze in seinem großen Kommentar der Weimarer Verfassung widmete. Anschütz, Verfassung des Deutschen Reiches, Anm. 16 zu Art. 153 WRV.

<sup>4</sup> Maunz - Dürig - Herzog, Grundgesetz, Art. 14 GG Anm. II 2; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, 14; a.A.: Mangoldt - Klein, GG, Art. 14 GG, Anm. II 5.

Die historische Interpretation gibt darüber Auskunft, wo die Wurzeln der Sozialbindung des Eigentums liegen.<sup>1</sup> Was jedoch letztlich konkret unter "Sozialbindung des Eigentums" zu verstehen ist, vermag diese Auslegungsmethode ebenso wenig zu erhellen wie die grammatikalische. Um diesem Ziel näherzukommen, muß man sich einer weiteren Auslegungsmethode bedienen.

## B. Logisch-systematische Interpretation

Die logisch-systematische Interpretationsmethode versucht Sinn und Zweck der in Frage stehenden Vorschrift vor allem aus ihrer Stellung im Gesetz und aus ihrem Zusammenhang mit anderen Rechtssätzen abzuleiten. Es ist anzumerken, daß gerade hinsichtlich des Art. 14 Abs. 2 GG argumentiert wird, eine Interpretation, die den Zusammenhang dieser Vorschrift mit anderen Verfassungsbestimmungen berücksichtigt, sei unzulässig. Die Stichhaltigkeit dieser Meinung soll zunächst geprüft werden.

### I. Zulässigkeit der logisch-systematischen Interpretation

Die Vorschriften des Sozialstaatsgebotes gem. Art. 20. Abs. 1, 28 Abs. 1 GG und der Sozialisierung des Art. 15 GG kommen für die logisch-systematische Interpretation des Art. 14 Abs. 2 GG in Betracht. Von einer Mindermeinung in der Literatur wird eine solche Interpretation der Sozialbindung des Eigentums aus dem Zusammenhang der Verfassungsvorschriften abgelehnt und eine isolierte Auslegung des Art. 14 Abs. 2 GG vorgenommen. Das Verbot, bei der Auslegung der Sozialbindung des Eigentums auf das Sozialstaatsgebot zurückzugreifen, begründet diese Ansicht mit zwei Erwägungen: Art. 14 Abs. 2 GG stelle im Verhältnis zum Sozialstaatsgebot das speziellere Gesetz dar, und ein Rückgriff von der lex generalis auf die lex specialis sei aus methodischen Gründen verboten.<sup>2</sup> Ferner sei das Sozialstaatsgebot auch von seinem materiellen Gehalt her viel zu allgemein, als daß sich aus ihm eine konkrete Aussage für die Auslegung der Sozialbindung des Eigentums ableiten ließe.<sup>3</sup>

---

1 Leisner, a.a.O., 33.

2 Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDSt 12, 28.; Leisner, a.a.O., 63ff., insbesondere 64.

3 Leisner, ebenda.

Der Satz, daß die lex specialis der lex generalis vorgeht, bezieht sich auf die Frage, welches von mehreren Gesetzen angewendet werden soll, während es hier darum geht, ob bei der Interpretation einer Vorschrift eine andere Vorschrift zu Hilfe genommen werden darf. Die Problematik, welche von mehreren Vorschriften anzuwenden ist, taucht in diesem Zusammenhang gar nicht auf. Der Satz, daß das besondere Gesetz dem allgemeinen vorgehe, trifft auf die anstehende Frage überhaupt nicht zu. Die hiermit arbeitende Argumentation geht also fehl. Auch die Aussage, eine generelle Regelung könne wegen ihrer Allgemeinheit für die Auslegung der speziellen Regelung nicht hilfreich sein, ist in dieser allgemeinen Form nicht richtig. In vielen Fällen ist der Inhalt der generellen Regelung auch auf die spezielle Regelung übertragbar. Die allgemeine Vorschrift ist für die Auslegung der besonderen Regelung nur dann überflüssig, wenn die Aussagen, die sich aus der lex generalis ergeben, bei der lex specialis ohnehin auf der Hand liegen, oder wenn man der lex generalis jede konkrete Aussagekraft abspricht.<sup>1</sup> Es genügt allerdings nicht zu behaupten, der lex generalis mangle die notwendige Aussagekraft, hierzu bedarf es vielmehr einer Untersuchung, die diese Behauptung stützt. Das wiederum bedeutet, daß bei der Auslegung der lex specialis eine Untersuchung über die Aussagekraft der lex generalis erfolgen muß.

Gegen einen Verzicht auf die Aussage der generellen Regelung,

---

<sup>1</sup> So für die Sozialstaatlichkeit: Leisner; a.a.O., 64; Grewe, Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes, DRiZ 1949, 351; Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDSt 10, 26f.

bevor man diese überhaupt untersucht hat,<sup>1</sup> sprechen schwerwiegende methodische Überlegungen. Somit ergibt sich, daß die Bedenken gegen eine Heranziehung des Sozialstaatsgebotes bei der Auslegung des Art. 14 Abs. 2 GG nicht durchgreifen, sondern methodische Erwägungen gerade eine Untersuchung des Sozialstaatsgebotes hinsichtlich seiner Bedeutung für die Sozialbindung des Eigentums erfordern. So befürwortet die herrschende Meinung die Einbeziehung des Sozialstaatsgebotes in die Interpretation des Art. 14 Abs. 2 GG.<sup>2</sup>

Um zu begründen, daß die Einbeziehung des Art. 15 GG in die Auslegung des Art. 14 Abs. 2 GG unzulässig sei, kann auf die Argumentation über das Verhältnis von *lex generalis* und *lex specialis* nicht zurückgegriffen werden.

Zur Begründung dieser Meinung wird angeführt, Art. 15 GG könne deshalb nicht zur Auslegung des Art. 14 Abs. 2 GG herangezogen werden, weil die Sozialisierung wegen ihrer Entschädigungsverpflichtung eine Form der Enteignung darstelle, somit im Verhältnis zur Sozialbindung des Eigentums ein *aliud* sei.<sup>3</sup>

Diese Ansicht vermag aber nicht zu überzeugen: Die Enteignung ist für die Betrachtung der Sozialbindung von Bedeutung, weil Sozialbindung und Enteignung eine gemeinsame Grenze bilden, so daß sich Änderungen des Bereiches der Enteignung auf die Sozialbindung des Eigentums auswirken.<sup>4</sup> Der Zusammenhang, der zwischen Sozialbindung und Enteignung besteht, ergibt

---

1 so Leisner, a.a.O., 63ff, der sich auch nicht auf entsprechende Ergebnisse anderer rechtlicher Untersuchungen beruft.

2 Z.B.: Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, VVDSt 10, 85 u. 120; ders., Über das Grundgesetz - 25 Jahre danach, DÖV 1974, 295; Bachof, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDSt 12, 41f.; Zippelius, Wertungsprobleme im System der Grundrechte, 59; Abendroth, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates, 118; BVerfG-E 25, 112, 117f. (Beschl. v. 15.1.1969); Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, 101.

3 Leisner, a.a.O., 66f.

4 Dieser Zusammenhang wird an anderer Stelle von Leisner ausdrücklich erläutert: a.a.O., 25.

sich auch zur Sozialisierung; wobei die Sozialbindung der Sozialisierung näher steht als der Enteignung, denn die Entschädigung ist im Falle der Sozialisierung nicht so hoch wie im Falle der Enteignung.<sup>1</sup> Aus dem Aspekt, daß Art. 15 GG der Enteignung nahesteht, ergibt sich nicht ein Verbot, Art. 15 GG bei der Interpretation des Art. 14 Abs. 2 GG zu berücksichtigen.

Aus methodischer Sicht soll sich ebenfalls ein Verbot der Einbeziehung des Art. 15 GG in die Interpretation ergeben: Art. 15 GG besitze Ausnahmecharakter, die Sozialbindung betreffe den "Normalzustand" des Eigentums,<sup>2</sup> deshalb sei es methodisch unzulässig, von Art. 15 GG auf Art. 14 Abs. 2 GG zu schließen. Es erscheint zweifelhaft, mit dem Begriff "Normalzustand" zu operieren. Was damit ausgedrückt werden soll, ist doch wohl nichts anderes, als daß die Sozialisierung zu ihrer Verwirklichung der gesetzlichen Anordnung bedarf, was bei der Sozialbindung nicht notwendig ist.

Es erscheint fragwürdig, daß diese Tatsache ausreichen soll, um den Zusammenhang zwischen Sozialbindung und Sozialisierung zu leugnen, der sich daraus ergibt, daß die in Art. 15 GG angesprochenen Eigentumsobjekte auch von der Sozialbindung gem. Art. 14 Abs. 2 GG erfaßt werden. Nach alledem kann festgestellt werden, daß die Einbeziehung des Art. 15 GG in die logisch-systematische Interpretation des Art. 14 Abs. 2 GG zulässig ist.<sup>3</sup>

## II. Auslegung des Sozialstaatsgebotes

Um konkrete Aussagen darüber machen zu können, welche Zusammenhänge zwischen der Sozialstaatlichkeit und der Sozialbindung des Eigentums bestehen, muß das Sozialstaatsgebot gem.

<sup>1</sup> Ridder, Enteignung und Sozialisierung, VVDSt 10, 145.

<sup>2</sup> Leisner, a.a.O., 69.

<sup>3</sup> Ridder, a.a.O., VVDSt 10, 137; Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, VVDSt 10, 102, 107, 122.

Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG eingehend untersucht werden.

### 1. Grammatikalische Interpretation des Sozialstaatsgebotes

Nach Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Schon die folgenden Absätze 2 und 3 des Art. 20 GG stellen klar, daß als weitere Staatszielbestimmung der Bundesrepublik u.a. die Rechtsstaatlichkeit hinzukommt. Insofern bringt Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG nur die Wiederholung der schon in Art. 20 GG niedergelegten Staatsziele, wenn er die Länder der Bundesrepublik Deutschland auf den demokratischen und sozialen Rechtsstaat verpflichtet.<sup>1</sup>

Das Wort "sozial" leitet sich von "socius", lat. der Geselle, ab. Der Begriff "sozial" im Grundgesetz wird unterschiedlich gedeutet.

Während er einerseits als "Rücksichtnahme" verstanden wird,<sup>2</sup> wird er andererseits als das "richtige und notwendige Verhältnis der Glieder einer Gemeinschaft zum Ganzen" ausgelegt.<sup>3</sup> Eine weitere Meinung sieht in dem Begriff "sozial" den Vorgang des Teilens, Verteilens und Zuteilens.<sup>4</sup> Zur Klärung der Frage, welche der Begriffserläuterungen zutrifft, ist die grammatikalische Auslegung nicht geeignet. Philologische Interpretationsversuche können hier nicht weiterführen,<sup>5</sup> sondern man muß sich anderer Methoden bedienen.

---

1 Abendroth, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates..., 110.

2 Menger, Der Begriff des sozialen Rechtsstaats im Bonner Grundgesetz, in Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 65; dagegen polemisch Fechner, Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat, in Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 78 (Fußnote 13 unten).

3 Fechner, a.a.O., 78.

4 Forsthoff, a.a.O., VVDSt 12, 25.

5 Bachof, Begriff und Wesen des Sozialen Rechtsstaates, VVDSt 12, 39.

## 2. Historisch-genetische Interpretation

Die historisch-genetische Auslegung bietet sich gerade für die Sozialstaatlichkeit an,<sup>1</sup> weil sich diese Methode besonders für die Interpretation der Staatszielbestimmungen wegen deren politisch-sozialem Hintergrund eignet.<sup>2</sup> Der Begriff des "sozialen Rechtsstaats" im Bonner Grundgesetz ist früherem Verfassungsrecht fremd.<sup>3</sup> Den Begriff prägte Hermann Heller in seiner Schrift "Rechtsstaat oder Diktatur?",<sup>4</sup> in der er sich gegen Tendenzen wandte, die darauf abzielten, den Rechtsstaat auf eine formale Ebene abzudrängen und inhaltlich zu entleeren.<sup>5</sup> Heller stellt den Begriff des sozialen Rechtsstaats in die Tradition der demokratischen Entwicklung: Nachdem das Bürgertum seine Forderung nach Demokratie z.B. durch seine Beteiligung an der Gesetzgebung im wesentlichen erreicht habe, griffen nun die wirtschaftlich Schwachen diese Forderung auf, indem sie mittels der Gesetzgebung den wirtschaftlich Starken zu größeren materiellen Konzessionen zu zwingen versuchten. Das führe dazu, daß das demokratische Prinzip die Herrschaft seiner Schöpfer selbst bedrohe.<sup>6</sup> Heller sprach sich scharf dagegen aus, daß dieser Entwicklung damit begegnet werde, den Rechtsstaatsbegriff auf seinen formalen Gehalt zu verkürzen.

Er wollte den Rechtsstaat nicht abschaffen,<sup>7</sup> sondern ihn ausbauen, die Arbeits- und Güterordnung so umgestaltet sehen, daß auch sie der Rechtsstaatsorganisation unterworfen würde. Ein

---

1 Bachof, a.a.O., 39.

2 Pierandrei, a.a.O., JÖR NF 12, 205.

3 Menger, a.a.O., 42 mit näherer Erläuterung am Beispiel der Weimarer Reichsverfassung und der Verfassung des Deutschen Reichs von 1871.

4 Heller, Rechtsstaat oder Diktatur?, in Recht und Staat (Heft Nr. 58), Tübingen 1930, 9 und 26.

5 Heller, a.a.O., 7 u. 9;; vgl. auch Fijalkowski, Hermann Heller und die Staatsdiskussion heute, in Die neue Gesellschaft, 1974, 476.

6 Heller, a.a.O., 7f.

7 Heinrich Triepel, wandte sich gegen ein "Verkleinern" des Rechtsstaatsbegriffs durch Hinzufügen von Beiwörtern wie "liberal" oder "sozial": In einem Diskussionsbeitrag auf der 7. Tagung der Staatsrechtslehrervereinigung in Halle 28./29.10.1931 VVDSt 7, 197.

schlichtes Beharren auf dem gesellschaftlichen Status quo lehnte Heller ab. Der Begriff des sozialen Rechtsstaates war also bei seiner Entstehung auf den Ausbau des materiellen Rechtsstaatsgedankens gerichtet, der nicht nur die staatliche Ordnung beherrschen, sondern auf die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung übertragen werden sollte.<sup>1</sup>

In den Bestimmungen der Art. 20. Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG wurde das Bekenntnis zum Sozialstaat erstmals normativ verankert.<sup>2</sup> Der Formulierungsvorschlag geht auf den sozialdemokratischen Abgeordneten Carlo Schmid zurück.<sup>3</sup> Der Begriff des sozialen Rechtsstaates war nicht Gegenstand besonderer Erörterungen und Auseinandersetzungen im Parlamentarischen Rat.<sup>4</sup> Diese Tatsache könnte dafür sprechen, daß dem Begriff die Bedeutung beigemessen wurde, die ihm Heller ursprünglich gegeben hatte. Da sich nicht mehr feststellen läßt, ob Schmid direkt auf Heller Bezug genommen hat, ist es zweifelhaft, ob neben der hellerschen Begrifflichkeit auch dessen Geschichtsbild übernommen werden sollte. Daneben bleibt zu untersuchen, weshalb der Begriff so einmütig vom Parlamentarischen Rat akzeptiert wurde. Dazu ist es notwendig, sich die Zusammensetzung dieses Gremiums vor Augen zu führen.

Im Parlamentarischen Rat standen sich drei wirtschaftspolitische Gruppen gegenüber.<sup>5</sup> Der sozialistische Block, der sich aus der SPD und dem linken Flügel der CDU zusammensetzte, strebte die Entprivatisierung der großen Kapitalgesellschaften an, wobei keine Einigkeit in der Frage bestand, in welcher

1 Heller, a.a.O., 11; daran anschließend : Abendroth, Diskussionsbeitrag VVDSt 12, 86.

2 Köttgen, Der soziale Bundesstaat, in Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 432, der darauf hinweist, daß die sich in Art. 153 Abs. 2 WRV andeutende Entwicklung zum Sozialstaat nicht im normativen Teil der Weimarer Reichsverfassung ihren Niederschlag gefunden hatte.

3 Menger, a.a.O., 43 unter Berufung auf eine Mitteilung v. Mangoldt.

4 Gerber, Die Sozialstaatsklausel im Grundgesetz, in Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit 342f.; vgl. v. Doemming - Fußlein - Matz, a.a.O., JÖR NF 1, 195ff. und 250ff.

5 Vgl. zum folgenden Kriele, 25 Jahre Grundgesetz: Der Staat ist immer weiter zurückgewichen, in Frankfurter Rundschau Nr. 112 vom 15.5.1974, 4.

Form dieser Prozeß zu geschehen habe. Dem stand eine bürgerlich-rechtsliberale Gruppe gegenüber, nach deren Vorstellung die Wirtschaft weitgehend ungestört von staatlichen Einflüssen sich selbst überlassen bleiben sollte. Zwischen den beiden Gruppen lag die vermittelnde Position der "ordo-liberalen" Gruppe, die von Teilen der CDU gebildet wurde. Diese Gruppe strebte eine Marktwirtschaft mit freier Konkurrenz an, zu deren Aufrechterhaltung staatliche Eingriffe, z.B. in Form von Preiskontrollen erfolgen sollten. Das Kräfteverhältnis im Parlamentarischen Rat war aber so, daß keine der Gruppen sich durchsetzen konnte. Die Frage des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems ist absichtlich offengehalten<sup>1</sup> und dem einfachen Gesetzgeber anvertraut worden, der bei der Gestaltung dieser Ordnung nicht vorbehaltlos frei, sondern an die Verfassungsbestimmungen gebunden sein sollte.<sup>2</sup> Durch die Formel der Sozialstaatlichkeit sollte klargestellt werden, daß in der Verfassungsordnung kein bestimmtes gesellschaftliches oder wirtschaftliches System kodifiziert werden sollte.<sup>3</sup>

Die historisch-genetische Interpretation machte somit deutlich, daß das Hellersche Verständnis des sozialen Rechtsstaates insofern verändert wurde, als der Begriff der Sozialstaatlichkeit die Offenheit des Verfassungssystems der Bundesrepublik Deutschland gegenüber verschiedenen Modellen der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung bezeichnen sollte, von denen eines das Hellersche Modell ist.

- 
- 1 Schmid, Perfekter Staat oder Notdach? in: Die neue Gesellschaft 1974, 359; Eberhard, Das Grundgesetz - Schutzschild für den Kapitalismus? in: Die neue Gesellschaft 1975, 49 ff.; Abendroth, Diskussionsbeitrag, VVDSt 12, 88f.  
2 Auf diese Bindung durch die weiteren Bestimmungen der Verfassung weist Köttgen, a.a.O., 442 hin.  
3 Schmid, ebenda.

### 3. Logisch-systematische Interpretation

Die logisch-systematische Auslegung des Sozialstaatsgebots hat sich vor allem mit dem Zusammenhang von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit zu beschäftigen. Zu dieser Thematik liegt eine Fülle von Literatur vor, die vor allem aus der Zeit kurz nach Inkrafttreten des Grundgesetzes stammt. In dieser Zeit wurde eine heftige Diskussion über die Bedeutung des Begriffs des sozialen Rechtsstaates geführt.

#### a. Der Zusammenhang von Rechts- und Sozialstaatlichkeit

Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit sind neben der Demokratie die wesentlichen Staatszielbestimmungen der Bundesrepublik Deutschland; das ist in den Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG niedergelegt. Die Rechtslehre hatte zunächst Schwierigkeiten, das Zusammenspiel von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit richtig einzuordnen, ebenso hat die Verfassungsrechtsprechung die Verknüpfung von Rechts- und Sozialstaatlichkeit vernachlässigt, indem sie das Sozialstaatsprinzip im Ergebnis ihrer Entscheidungen nur ausnahmsweise berücksichtigt.<sup>1</sup>

Die Auslegungsschwierigkeiten erklären sich u.a. daraus, daß die beiden Staatszielbestimmungen als natürliche Gegensätze gesehen wurden. Hier gilt es, ein harmonisches Verhältnis der beiden Grundsätze zueinander herzustellen. Bevor das geschehen kann, ist es notwendig, sich über die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips klarzuwerden.

#### aa. Der Inhalt des Rechtsstaatsbegriffs

Für eine umfassende Darstellung des Rechtsstaatsprinzips bietet sich die historische Methode an. Sie vermag einen

---

<sup>1</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 84; BVerfGE 18, 257, 273.

umfassenden Überblick über Herkunft und Bedeutungswandel des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit zu vermitteln.<sup>1</sup> Die Ursprünge des Rechtsstaatsgedankens liegen in der Antike. Schon damals drückte Aristoteles seine Überzeugung aus: Nicht Menschen sollten herrschen, sondern die Vernunft.<sup>2</sup> Auch im Mittelalter galt schon ein Grundgedanke des Rechtsstaatsgedankens: auch der Herrscher selbst wurde durch das Recht, das er setzte, gebunden. Parallel mit der Entwicklung der Naturwissenschaften nahm der Gedanke des rechtlich gebundenen Staates in der Neuzeit Gestalt an. Ebenso wie man erkannte, daß die Naturvorgänge in Naturgesetzen begründet waren, wollte man sich nicht länger staatlicher Willkür unterwerfen, sondern die Freiheit des Bürgers nur durch Gesetz begrenzt wissen, deren Ursprung im Naturrecht zu finden sei.<sup>3</sup> Die Väter des modernen Verfassungsrechts - wie John Locke und Montesquieu - entwickelten in dieser Zeit ihre Theorien von der Begrenzung der staatlichen Macht.<sup>4</sup>

Der Begriff des Rechtsstaats, erstmals 1809 von Adam Müller in seinen "Elementen der Staatskunst" gebraucht,<sup>5</sup> wurde in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch Robert v. Mohl als Bestandteil der deutschen Verfassungsrechtslehre eingebürgert.<sup>5a</sup> Dieser Rechtsstaatsgedanke war geprägt vom Liberalismus, der Forderung des Bürgertums nach Freiheit und Gleichheit, letztere sollte durch eine Beteiligung an der Gesetzgebung erreicht werden.<sup>6</sup> Die Freiheit der Bürger sollte gesichert werden durch eine Begrenzung der Staatszwecke, des Umfangs seiner Eingriffsmöglichkeiten. Damit wird wesentlich auf den Inhalt des Verhältnisses von Staat und Bürger Bezug genommen, die Formen, in denen der Staat tätig wird, sind von geringerer Bedeutung.<sup>7</sup> Der Rechtsstaatsbegriff dieser

1 Diese Darstellungsweise wählt auch die Untersuchung Mengers zum Rechtsstaatsbegriff, Menger, a.a.O., 42ff.

2 Scheuner, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland, in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 470f.

3 Menger, a.a.O., 46f.

4 Scheuner, a.a.O., 471.

5 Scheuner, a.a.O., 461 (Fußnote 1)

5a v. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I, 227ff.

6 Heller, a.a.O., 7.

7 Menger, a.a.O., 50f.

Zeit ist materieller Natur.

Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts betrachtete man die Entwicklung zum vollausgebildeten Rechtsstaat im wesentlichen als abgeschlossen.<sup>1</sup> Die politisch-verfassungsrechtliche Diskussion trat zurück zugunsten von Überlegungen, wie der Rechtsstaatsbegriff im administrativen Bereich umgesetzt werden könne.<sup>2</sup> Der Rechtsstaatsbegriff wurde zunehmend formal verstanden, d.h. es ging mehr um das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und um den Vorbehalt des Gesetzes, die Vorhersehbarkeit staatlicher Eingriffe, als um den Inhalt der Gesetze. Die Staatstätigkeit wurde in bestimmte Formen gezwungen, sie wurde formal, nicht inhaltlich gebunden.<sup>3</sup> Auf das wesentliche Merkmal des materiellen Rechtsstaates, die Bindung der Gesetzgebung an das Recht wurde verzichtet.<sup>4</sup> Das Gerechtigkeitsideal verlor für den Gesetzgeber seine Geltung, die Rechtsstaatlichkeit war losgelöst vom gerechten oder ungerechten Inhalt der Gesetze.<sup>5</sup> Diese Rechtsentwicklung wurde besonders durch Friedrich Julius Stahl und Otto Bähr getragen.<sup>6</sup>

Die Ursache des Verzichts auf den materiellen Rechtsstaatsbegriff war, daß die Macht des Monarchen, den Inhalt der Gesetze zu bestimmen, gebrochen war. Den Volksvertretern, denen nun im wesentlichen diese Macht übertragen worden war, brachte man mehr Vertrauen entgegen.<sup>7</sup> Hinzu trat die Überzeugung, daß mit der Gesetzmäßigkeit der gesamten Staatlichkeit sich von selbst auch ein gewisses Maß an materieller Gerechtigkeit ergeben müsse.<sup>8</sup> Der formale Rechtsstaatsbegriff

---

1 Scheuner, a.a.O., 483.

2 Scheuner, a.a.O., 462.

3 Scheuner, a.a.O., 483f.; Menger, a.a.O., 53.

4 Erbe, Die Freiheit im sozialen Rechtsstaat, in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 310.

5 Heller, a.a.O., 9.

6 Stahl, Rechts- und Staatslehre II, 137; Bähr, Der Rechtsstaat, eine publizistische Skizze.

7 Menger, a.a.O., 52.

8 Scheuner, a.a.O., 462; den Übergang vom materiellen zum formalen Rechtsstaatsbegriff sieht Heller, a.a.O., 8 mehr unter soziologischen Aspekten: in dem Maße wie das Bürgertum erkannt habe, daß die Gleichheitsforderung zu seiner eigenen Entmachtung führen werde, habe sich die Entwicklung zum formalen Rechtsbegriff vollzogen.

herrschte bis zum Ende der Weimarer Republik vor; durch die Rechtspolitik des Dritten Reichs ist seine Unzulänglichkeit offengelegt worden.

Die Verwirklichung der formalen Rechtsstaatsidee bewirkt, daß der Bürger nach dem Gesetz behandelt wird. Fraglich ist, ob er auch vor staatlicher Willkür geschützt ist.<sup>1</sup> Kennzeichen und gleichzeitig Mangel der Lehre vom formalen Rechtsstaat ist, daß an den Inhalt der Rechtsordnung - treffender könnte man diese staatliche Ordnung als "Gesetzesordnung" bezeichnen - keine Anforderungen gestellt werden.<sup>2</sup>

Der Schutz des formalen Rechtsstaates für den einzelnen versagt dort, wo Unrecht in Gesetzesform gekleidet wird,<sup>3</sup> und daß so etwas möglich ist, belegen die Erfahrungen mit dem Dritten Reich,<sup>4</sup> das die Erfordernisse des formalen Rechtsstaats durchaus erfüllte. Der formale Rechtsstaat vermag zwar vor ungesetzlichem Zwang zu schützen, nicht aber vor Willkür in Gesetzesform.<sup>5</sup> Er kann die Freiheit des Bürgers nicht wirksam vor staatlichen Eingriffen schützen.

Das Grundgesetz ist vor dem Hintergrund der Erfahrung mit der Weimarer Reichsverfassung und mit dem Dritten Reich entstanden. Hält man sich vor Augen, daß auch der faschistische Unrechtsstaat Rechtsstaat im formalen Sinn war,<sup>6</sup> so läßt sich schwerlich denken, daß die Verfassung der Bundesrepublik nur den formalen Rechtsstaat etabliert. So wird auch einhellig

---

1 Diese Meinung klingt bei Fechner, Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat, in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 75 an.

2 Erbe, a.a.O., 310; Karl, Freiheit und Sozialstaat, 62.

3 Scheuner, a.a.O., 463 u. 487; Erbe, a.a.O., 310; Menger, a.a.O., 57, der darauf hinweist, daß diese Erkenntnis 1904 noch als "Mindermeinung" abgetan wurde.

4 Scheuner, a.a.O., 488; Menger, a.a.O., 56;

5 Karl, a.a.O., 75.

6 Vgl. dazu Mann, Deutsche Geschichte 1919 - 1945, 122.

vertreten, daß das Grundgesetz den materiellen Rechtsstaat will, der auf die Verwirklichung und Sicherung inhaltlicher Gerechtigkeit gerichtet ist,<sup>1</sup> die formalen Elemente des Rechtsstaats dienen lediglich zur Sicherung des materiellen Gehalts.<sup>2</sup>

Nicht nur der Bezug zur geschichtlichen Erfahrung, sondern auch die Verfassungsregelung selbst führt zu der Erkenntnis, daß das Grundgesetz eine Bindung an den materiellen Rechtsstaat enthält: denn das Grundgesetz bekennt sich über die Regelung von formellem Recht hinaus zu bestimmten rechtlichen Inhalten. Das geschieht z.B. dadurch, daß das Grundgesetz gem. Art. 1 GG die Menschenwürde und die aus ihr abgeleiteten Menschenrechte in den Mittelpunkt seiner staatlichen Ordnung stellt, sowie den Staat in all seinen Äußerungsformen an die unmittelbar geltenden Grundrechte bindet. Das bedeutet, daß der Staat inhaltlich an die aus Art. 1 GG resultierende Wertordnung gebunden ist. Das Grundgesetz kehrt indes nicht zum materiellen Rechtsstaatsbegriff des Liberalismus zurück. Zwar war auch damals die Staatstätigkeit von Zweck her begrenzt; aber dem Staat wurde nur die Rolle eines Streitschlichters zuerkannt, während die soziale Ordnung dem freien Spiel der Kräfte überlassen wurde. Diese Vorstellung wird dem Rechtsstaatsgedanken des Grundgesetzes nicht gerecht. Der materielle Rechtsstaatsbegriff der Gegenwart gibt dem Staat den Auftrag, zur Erreichung größerer materieller Gerechtigkeit die soziale Ordnung nezugestalten.<sup>3</sup> Das wird nicht zuletzt auch durch die Beifügung des Adjektives "sozial" vor den Begriff "Rechtsstaat" in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG verdeutlicht.<sup>4</sup>

- 
- 1 Scheuner, a.a.O., 464; Hesse, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in : Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 565; Menger, a.a.O., 57f; Abendroth, Diskussionsbeitrag, VVDSt 12, 87; auch der von Scheuner, a.a.O., 465 (Fußnote 12) und 504 und Hesse, a.a.O.,<sup>566</sup> (Fußnote 28) angegriffene Forsthoff bezeichnet den Rechtsstaatsbegriff des Grundgesetzes nicht ausdrücklich als formal.
- 2 Bachof, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDSt 12, 37f.
- 3 Menger, a.a.O., 59; Gerber, a.a.O., 356; Abendroth, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates, 121f.
- 4 Bachof, a.a.O., VVDSt 12, 41.

bb. Antinomie oder Vereinbarkeit von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit

Zwischen Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit besteht ein natürliches Spannungsverhältnis.<sup>1</sup> Setzt das Rechtsstaatsprinzip dem Staat Grenzen, um die Freiheit des Einzelnen zu schützen, so schränkt das Sozialstaatsprinzip die individuelle Freiheitsphäre ein, um den Bedürfnissen der Gemeinschaft Rechnung zu tragen. Die Rechtsstaatlichkeit ist also auf die Sicherung der persönlichen Freiheit angelegt, während die Sozialstaatlichkeit dadurch bestimmt ist, daß sie dieser Freiheit Grenzen zu setzen sucht.<sup>2</sup> Dieser Widerspruch erscheint teils als kaum lösbar,<sup>3</sup> teils auch als unlösbar.<sup>4</sup>

Diese Meinung gründet sich zunächst darauf, daß das Grundgesetz schon rein äußerlich den Eindruck einer Verfassung macht, die streng in der liberalstaatlichen Tradition steht. Teilweise schränkt sie die Eingriffsmöglichkeit des Staates stärker ein, als es die Weimarer Verfassung tat, die beispielsweise eine entschädigungslose Enteignung zuließ.<sup>5</sup> Das der Rechtsstaatlichkeit affine Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit steht in der Reihenfolge vor dem der Sozialstaatlichkeit zuzuordnenden Gleichheitssatz. Auch dies ist ein - wenn auch formales - Argument für den liberalstaatlichen Charakter des Grund-

<sup>1</sup> BVerfG, E 18, 257, 267 (Beschl. v. 26.11.1964) sieht zwischen dem Schutz der Freiheit des Einzelnen und den Anforderungen der sozialstaatlichen Ordnung eine unaufhebbare und grundsätzliche Spannungslage. Leibholz, a.a.O., 88.

<sup>2</sup> Karl, a.a.O., 54.

<sup>3</sup> Klein, Bonner Grundgesetz und Rechtsstaat, in: Z<sub>STW</sub> 106, 400 u. 403f.

<sup>4</sup> BVerfG, ebenda bezeichnet diesen Widerspruch als unaufhebbar; Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, in: ders. Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 145; ders., Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDSt 12, 29.

<sup>5</sup> Ipsen, Über das Grundgesetz, in Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 22f.; vgl. auch Art. 153 Abs.2 S.2, 2. HS WRV.

gesetzes.<sup>1</sup> Der starken Betonung der persönlichen Freiheitsrechte im Grundgesetz steht die Sozialstaatlichkeit ungleich schwach, nur allgemein formuliert - im Gegensatz etwa zu den entsprechenden Regelungen der Weimarer Reichsverfassung<sup>2</sup> - gegenüber.<sup>3</sup> Somit drängt sich der Eindruck auf, daß das Grundgesetz weit mehr dem bürgerlich-liberalen als dem sozialen Rechtsstaat zugerechnet werden muß.<sup>4</sup>

Der Ansicht, der Widerspruch zwischen Rechts- und Sozialstaatlichkeit sei unlösbar, liegt ein spezielles Grundrechtsverständnis zugrunde. Um seiner eigenen Macht Grenzen zu setzen, gewährleiste der Rechtsstaat dem Bürger einen autonomen, vor staatlichem Einfluß gesicherten, "ausgegrenzten" Bereich. Die Rechte, die der Staat dem Bürger zur Sicherung dieses autonomen Bereichs gewähre, nennt Forsthoff "Ausgrenzungen".<sup>5</sup> Es handle sich dabei um Rechte des Einzelnen gegen den Staat,<sup>6</sup> die durch einen konkreten, im vorhinein normierbaren, konstanten Inhalt und Umfang gekennzeichnet seien.<sup>7</sup> Da desweiteren nur etwas Bestehendes, nicht aber ein Programm gewährleistet werden könne, seien die Grundrechte notwendigerweise am status quo orientiert.<sup>8</sup>

Demgegenüber geben sozialstaatliche Gewährleistungen nach Forsthoff keine Abwehrrechte gegenüber dem Staat, vielmehr gehen sie auf positive Leistung.<sup>9</sup> Sie dienen danach nicht dem Schutz des individuellen Freiheitsbereiches, schränken diesen vielmehr ein,

---

1 Karl, a.a.O., 6f.

2 Vgl. z.B. Art. 155 Abs. 1 WRV: Recht auf Wohnung; Art. 155 Abs. 3 WRV: Abschöpfung der Bodenwertsteigerung, die ohne Kapital- oder Arbeitsaufwendung entsteht; Art. 157ff. WRV: Schutz der Arbeitskraft; es muß allerdings beachtet werden, daß diese Bestimmungen nicht insgesamt unmittelbar geltendes Recht waren.

3 Ipsen, ebenda; Karl, ebenda.

4 Klein, ebenda.

5 Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDSt 12, 18f.

6 Huber, H., Soziale Verfassungsrechte?, in Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 12.

7 Forsthoff, a.a.O., VVDSt 12, 20.

8 Ders., a.a.O., VVDSt 12, 18.

9 Huber, H., a.a.O., 8; Forsthoff, a.a.O., 19.

indem sie die Eingriffsrechte des Staates ausweiten.<sup>1</sup> Soziale Grundrechte seien in der Regel weder konkret, noch von vornherein normierbar,<sup>2</sup> sie sollen sich gegen den status quo richten,<sup>3</sup> deshalb seien sie rechtsstaatlichen Grundrechten gänzlich entgegengesetzt, Sozialstaatlichkeit sei mit Rechtsstaatlichkeit auf der Verfassungsebene nicht vereinbar.<sup>4</sup>

Gegen diese Ansicht spricht zunächst einmal der Wortlaut des Grundgesetzes, der Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit als gleichrangige Staatsziele nebeneinander stellt. Somit geht die Verfassung selbst - zumindest auf den ersten Blick - von der Vereinbarkeit beider Prinzipien aus.<sup>5</sup> Aber auch aus anderen Erwägungen erscheint der Schluß, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit seien miteinander unvereinbar, als bedenklich. Dabei ist vor allem das der oben geschilderten Meinung zugrundeliegende Grundrechtsverständnis Kritik ausgesetzt.

Dieses Grundrechtsverständnis geht von einer einseitigen Betrachtung nur des Rechtsstaates aus. Allein aus dem Rechtsstaatsbegriff wird der Charakter der Grundrechte bestimmt.

Diese Methode wird der Regelung des Grundgesetzes nicht gerecht, denn es kennt weder den isolierten Rechtsstaat noch den isolierten Sozialstaat.<sup>6</sup> Von diesem methodisch einseitig gewonnenen Grundrechtscharakter auf die Unvereinbarkeit der in Frage stehenden Staatsziele zu schließen, grenzt an einen Zirkelschluß: Die Grundrechte werden allein von der Rechtsstaatlichkeit beleuchtet und so in einen unüberwindbaren

---

1 Forsthoff, a.a.O., 19.

2 Huber, a.a.O., 25.

3 Forsthoff, a.a.O., 25.

4 Ders., a.a.O., 29; Huber, H., a.a.O., 8: Soziale Grundrechte auf positive Leistung "denaturieren" eine rechtsstaatliche Verfassung.

5 Fechner, a.a.O., 86.

6 Köttgen, Der soziale Bundesstaat, in Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 432.

Gegensatz zur Sozialstaatlichkeit gebracht. Da der so gewonnene Charakter der Grundrechte mit der Sozialstaatlichkeit nicht in Einklang zu bringen ist, die Grundrechte vielmehr allein ein rechtsstaatliches Element darstellen, gibt es keine Brücke zwischen Sozialstaat und Rechtsstaat. Die beiden Staatsziele sind miteinander unvereinbar. Schon der Ausgangspunkt dieser Argumentationskette stimmt nicht: die Funktionsbestimmung der Grundrechte muß sowohl von der Rechtsstaatlichkeit, als auch von der Sozialstaatlichkeit ausgehen.<sup>1</sup> Zwar sprechen Wortlaut und Anordnung der Grundrechte dafür, daß diese in der liberalstaatlichen Tradition stehen: das damalige Grundrechtsverständnis ging von einem unüberwindlichen Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft aus, die Grundrechte hatten allein die Funktion, den Bürger vor staatlichen Eingriffen in den Freiheitsbereich zu bewahren.<sup>2</sup> Eben dasselbe liberalstaatliche Grundrechtsverständnis liegt der oben dargestellten Ansicht zugrunde, indem sie Grundrechte lediglich als Rechte gegen den Staat, als Ausgrenzungen versteht.

Gegenüber diesem Grundrechtsverständnis muß kritisch angemerkt werden, daß es das Vorhandensein der Freiheit voraussetzt. So verstandene Grundrechte schützen nur diejenigen, die schon Freiheit besitzen, sind für den anderen Teil der Bürger ohne Bedeutung. Grundrechte dürfen aber nicht lediglich als Sicherung des Einzelnen gegen den Staat gesehen werden, sondern stellen auch Mittel zur Integration des Einzelnen in die Gemeinschaft dar.<sup>3</sup>

Die Sicht der Grundrechte als Ausgrenzungen ist ferner deshalb verkürzt, weil sie nicht berücksichtigt, daß in den Freierraum des Individuums andere Mächte als der Staat eindringen und die Freiheit des Einzelnen bedrohen können.<sup>4</sup> Vor solchen

<sup>1</sup> Hesse, a.a.O., 566 (Fußnote 27); Kötting, ebenda.

<sup>2</sup> Jahn, Rechtspolitik und soziale Demokratie, 11.

<sup>3</sup> Reuter, Soziales Grundrecht auf Bildung?, in DVB1. 1974, 11f.

<sup>4</sup> Hesse, a.a.O., 575; Erbe, a.a.O., 316.

Angriffen muß der Staat den individuellen Freiheitsbereich schützen; eine Nichtintervention schmälert die Freiheit des Einzelnen.<sup>1</sup> Die duale Sicht von Staat und Bürger, die dem Verständnis der Grundrechte als bloße Ausgrenzungen zugrunde liegt, ist überwunden: Die Freiheitsrechte grenzen den Bereich des Bürgers nicht vom Staat ab, sondern ordnen den Freiheitsraum der Glieder der Gemeinschaft zueinander.<sup>2</sup> Die Grundrechte dürfen also nicht rein individualistisch verstanden werden, denn diese Betrachtungsweise berücksichtigt nicht das Moment der Bindung, das das notwendige Korrelat der Freiheit darstellt.<sup>3</sup>

Diese Meinung findet ihre Bestätigung in Art. 2 Abs. 1 GG, der allgemeinen Handlungsfreiheit, die gleichzeitig "Auf-fanggrundrecht" für Freiheitsbereiche ist, die nicht ausdrücklich im Grundgesetz genannt sind. Dort wird nicht bedingungslose Freiheit gewährt, sondern eine gebundene Freiheit, die u.a. unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung steht. Der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung umfaßt ganz ohne Zweifel den Sozialstaatsgedanken als eines der Leitprinzipien des Grundgesetzes.<sup>4</sup> Daraus wird einmal mehr deutlich, daß die einseitige vom liberalen Rechtsstaatsgedanken her bestimmte Deutung der Grundrechte verfehlt ist.

Ausgangspunkt aller Grundrechtsauslegung ist Art. 1 GG, die Menschenwürde. Menschenwürde läßt sich nicht lediglich negatorisch durch den Schutz des Individuums vor staatlichen Eingriffen verwirklichen, hierzu bedarf es vielmehr eines

---

1 Scheuner, a.a.O., 466.

2 Jahn, a.a.O., 11; Reuter, a.a.O., DVBl.1974, 11; gegen den Dualismus von Staat und Bürger auch: Menger, a.a.O., 67; Forsthoff, a.a.O., 27 spricht vom: "Wegfall des Dualismus von Staat und Gesellschaft", ohne aber die notwendigen Konsequenzen für sein Grundrechtsverständnis zu ziehen. Karl, a.a.O., 9; Bogs, Das Problem der Freiheit im sozialen Rechtsstaat, in: Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 517.

3 Scheuner, a.a.O., 488f; Karl, a.a.O., 35f; Erbe, a.a.O., 315.

4 Bachof, a.a.O., VVDSt 12, 42; Karl, a.a.O., 28 und 41f.

Mindestmaßes an sozialer Sicherheit.<sup>1</sup> Somit fügt sich die Sozialstaatlichkeit organisch in den Gesamtzusammenhang ein.<sup>2</sup>

Die Annahme einer grundsätzlichen Antinomie zwischen Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit hat ein formales Rechtsstaatsdenken zur Ursache. Ein inhaltliches Verständnis des Rechtsstaates setzt voraus, daß die Staatstätigkeit auf inhaltliche Gerechtigkeit angelegt ist.<sup>3</sup> Ein Staat materieller Gerechtigkeit muß notwendig auch ein Staat sozialer Gerechtigkeit sein.<sup>4</sup> Der materielle Rechtsstaat ist auf eine Weiterentwicklung zum Sozialstaat angelegt. Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit ergänzen einander.<sup>5</sup>

#### b. Folgerungen aus dem Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit

Das Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit ist untersucht worden, weil sich aus diesem Verhältnis direkte Konsequenzen für die Auslegung des Sozialstaatsprinzips ergeben. Derjenige, der das Grundgesetz primär als rechtsstaatliche Verfassung auffaßt, die mit der Sozialstaatlichkeit nicht in Einklang zu bringen ist, wird den Begriff des Sozialstaats anders interpretieren als derjenige, für den die Sozialstaatlichkeit eine notwendige Ergänzung des Rechtsstaates bedeutet.

#### aa. Sozialstaatlichkeit als Leerformel

Der Teil der Lehre, der von der Unvereinbarkeit von Rechts- und Sozialstaatlichkeit ausgeht, mißt der Sozialstaatlich-

<sup>1</sup> Bachof, ebenda; Reuter, a.a.O., 12.

<sup>2</sup> Karl, a.a.O., 45.

<sup>3</sup> Scheuner, a.a.O., 464f.

<sup>4</sup> Bachof, a.a.O., VVDSt 12, 44; Scheuner, a.a.I., 506; Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 308.

<sup>5</sup> Bogs, a.a.O., 515; Ipsen, Über das Grundgesetz - nach 25 Jahren, DÖV 1974, 295.

keit im Gesamtzusammenhang des Grundgesetzes nur wenig Bedeutung bei. Diese Meinung geht in ihrem Grundrechtsverständnis allein von der Rechtsstaatlichkeit aus;<sup>1</sup> sie knüpft an die liberalstaatliche Tradition an und lehnt verfassungsrechtliche Gewährleistungen ab, die sich gegen die überkommene Ordnung richten. Da aber das Bekenntnis des Grundgesetzes zum Sozialstaat die Garantie des status quo zumindest in Frage stellt,<sup>2</sup> wird der Sozialstaatlichkeit auf Verfassungsebene jegliche Bedeutung abgesprochen.<sup>3</sup>

Der Begriff "sozial" in den Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG besitze keine Rechtsqualität, heißt es,<sup>4</sup> der Begriff des Sozialstaats sei in Wahrheit eine Leerformel<sup>5</sup> und beinhalte eine "substanzlose Blankettvollmacht", die nicht mehr in rechtsstaatlichen Bahnen vollzogen werden könne.<sup>6</sup>

Zu ihrer Rechtfertigung könnte die Meinung sich auch auf das Argument berufen, das Grundgesetz verbürge weniger an Sozialstaatlichkeit als die Weimarer Reichsverfassung; da der weitgehenden Normierung sozialer Grundrechte in der Weimarer Reichsverfassung<sup>7</sup> keine unmittelbar rechtliche Bedeutung zugekommen sei, gelte dies um so mehr bei der insofern zurückbleibenden allgemeinen Regelung des Grundgesetzes.

---

1 Siehe oben.

2 Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates in VVDSt 12, 25.

3 Was von der Sozialstaatlichkeit bleibt, ist die Feststellung, daß die sozialen Aufgaben gerecht geregelt werden müssen (Forsthoff, a.a.O., VVDSt 12, 28), einer Feststellung, zu der es - wie Forsthoff richtig bemerkt - nicht des Bekenntnisses zum Sozialstaat bedurft hätte.

4 Forsthoff, a.a.O., VVDSt 12, 26.

5 Forsthoff, ebenda; v. Mangoldt - Klein, Grundgesetz, Art. 20, Anm. VII 2 vor a.

6 Grewe, Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes in DRiZ 1949, 351; Forsthoff, a.a.O., 34 (Leitsatz IX).

7 Vgl. Art. 145 WRV: Recht auf unentgeltlichen Volksschulunterricht und Lernmittelfreiheit; Art. 155 Abs. 1 WRV: Recht auf gesunde und bedarfsgerechte Wohnung; Art. 161 WRV: Recht auf Arbeit bzw. Unterhaltssicherung; Art. 165 Abs. 1 WRV: Garantie der Gewerkschaften und Unternehmungsvereinigungen, sowie Anerkennung deren Vereinbarungen.

Der Ansatzpunkt dieser Meinung, die Widersprüchlichkeit von Rechtsstaat und Sozialstaat, wurde schon oben zurückgewiesen. Ebenso geht das historische Argument zur Stützung der Meinung, das Sozialstaatsgebot habe keine unmittelbar rechtliche Bedeutung, fehl. Zwar ist es richtig, daß die normierten sozialstaatlichen Gewährleistungen der Weimarer Reichsverfassung konkreter waren als die allgemeine Regelung der Sozialstaatlichkeit im Grundgesetz.<sup>1</sup>

Zu beachten ist aber, daß die sozialen Verbürgungen der Weimarer Reichsverfassung als Programmsätze keine unmittelbare Bedeutung besaßen, während das grundgesetzliche Bekenntnis zum Sozialstaat gem. Art. 79 Abs. 3 GG zum "Kernbestand" des Grundgesetzes gehört.<sup>2</sup> Dem Sozialstaatsgebot kommt somit unmittelbar rechtliche Bedeutung zu.<sup>3</sup> Dem oben angeführten historischen Argument läßt sich mit einer ebenfalls historischen Erwägung entgegenen. Zum einen war das Grundgesetz als provisorische Verfassung konzipiert, die zu perfektionistischen Lösungen keinen Raum gab. Zum anderen hatte der Parlamentarische Rat aus den Weimarer Erfahrungen gelernt: Die Verfassung von Weimar enthielt aktuell anwendbare soziale Verbürgungen und aktuell unanwendbare soziale Grundsätze nebeneinander. Letztere sind fast ausnahmslos nicht verwirklicht worden. Eine ähnliche Entwicklung sollte für die Bundesrepublik ausgeschlossen werden. Ferner sollten verschiedene Formen sozialer Gestaltung zulässig sein, eine perfek-

<sup>1</sup> Ipsen, Über das Grundgesetz, in Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 21.

<sup>2</sup> Auf diesen Sachverhalt weist Forsthoff, a.a.O., VVDSt 12, 11 und 23 ausdrücklich hin. Dennoch lehnt er eine unmittelbar rechtliche Bedeutung des Sozialstaatsgebotes ab. Es soll sich dennoch an den Gesetzgeber richten (a.a.O., 36, Leitsatz XIV und XV). Offen bleibt dabei, welche Bedeutung in diesem Zusammenhang dem Blankettbegriff zukommen soll. Auch fehlt es an einer Eingriffsgrundlage für sozialgestaltende Eingriffe, wenn das Sozialstaatsgebot nicht unmittelbar geltendes Recht ist.

<sup>3</sup> Fechner, a.a.O., 74; Bögs, a.a.O., 516; Menger, a.a.O., 64; Schleuner, a.a.O., 506; Karl, a.a.O., 45f.; Gerber, a.a.O., 341 mit weiteren Nachweisen: ebenda, Fußnote 3.

tionistische Lösung hätte zur Folge gehabt, daß der Staat des Grundgesetzes auf eine bestimmte Form, auf ein bestimmtes soziales Programm festgeschrieben worden wäre.<sup>1</sup>

Das historische Argument der gegenüber dem Grundgesetz konkreteren Fassung der Weimarer Reichsverfassung überzeugt auch aus einem weiteren Grunde nicht. Die Realisierung der Sozialstaatlichkeit ist abhängig von den sich stetig ändernden sozialen Gegebenheiten.<sup>2</sup> Eine starrere Verfassungsordnung als die des Grundgesetzes bedarf angesichts dieses Wandels entweder ständiger Anpassung, d.h. Verfassungsänderung, oder sie läuft Gefahr, wirklichkeitsfremd zu werden.<sup>3</sup> Eine flexible Regelung der Sozialstaatlichkeit - wie sie das Grundgesetz enthält - entgeht dieser Gefahr und bietet eine überlegenere Lösung als eine konkretere, aber auch notwendig starrere Regelung.

Zum Teil wird auch von den Schwierigkeiten die die Auslegung des Sozialstaatsgebotes bereitet, auf die Unverbindlichkeit der Sozialstaatlichkeit geschlossen,<sup>4</sup> Daß ein solches Verfahren unzulässig ist,<sup>5</sup> versteht sich von selbst. Die klare Regelung des Art. 79 Abs. 3 GG, die die Verbindlichkeit des Sozialstaatsgebotes zwingend vorschreibt, steht dem entgegen.<sup>6</sup>

Die Ansicht, das Sozialstaatsgebot gem. Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG sei lediglich eine Leerformel, vermag nach alledem nicht zu überzeugen.

---

<sup>1</sup> Bogs, a.a.O., 516.

<sup>2</sup> Reuter, a.a.O., 12.

<sup>3</sup> Bachof, a.a.O., 44.

<sup>4</sup> Vgl. Leisner, a.a.O., 64.

<sup>5</sup> Karl, a.a.O., 46.

<sup>6</sup> Bogs, a.a.O., 516.

bb. Sozialstaatlichkeit als Auftrag zur Korrektur  
und zur Integration

Diese inhaltliche Auslegung des Sozialstaatsgebotes geht von der Vereinbarkeit von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit aus. Sie konstatiert eine Diskrepanz zwischen formaler Gleichheit, die dem Staatsbürger als Grundrecht zugesichert ist, und materieller Gleichheit, die für den Bürger tatsächlich verwirklicht ist.

Diese Lücke im Sinne sozialer Gerechtigkeit auszugleichen, dient das Sozialstaatsgebot.<sup>1</sup> Der Benachteiligte soll gefördert werden, damit er in die Lage versetzt wird, von seinen Freiheitsrechten Gebrauch zu machen.<sup>2</sup>

Daß das Sozialstaatsgebot zur Abwehr von Störungen der sozialen Ordnung ermächtigt, ist weitgehend unbestritten. Unbestritten ist ferner, daß das Sozialstaatsgebot dem Gesetzgeber verpflichtet, für alle Staatsbürger erträglichere Lebensbedingungen zu schaffen, die es ihnen erlauben, ein menschenwürdiges Dasein zu führen.<sup>3</sup> Dabei handelt es sich im Grunde um eine Selbstverständlichkeit. Die entscheidende Frage ist, wie weit der zulässige Umfang solcher auf das Sozialstaatsprinzip gegründeten Maßnahmen geht.<sup>4</sup>

Ein Teil der Lehre stellt sich hierzu auf den Standpunkt, aus der Sozialstaatlichkeit lasse sich die Kompetenz des Staats ableiten, einzelne soziale Maßnahmen zu treffen, um soziale

---

<sup>1</sup> So schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts v. Stein, Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands, 215; Wassermann, Menschenrechte für das ganze Volk, in Die neue Gesellschaft 1974, 377;

<sup>2</sup> Bachof, a.a.O., VVDSt 12, 41; Huber, H. a.a.O., 2; Menger, a.a.O., 70.

<sup>3</sup> BVerfG E 1, 97, 105 (Beschl. v. 19.12.1951); Wernicke, Bonner Kommentar, Art. 20 GG, Anm. II, 1 d; Dürig, Kritik an Menger, Begriff des sozialen Rechtsstaates, in: AÖR, Bd. 79, 257.

<sup>4</sup> Karl, a.a.O., 49; Abendroth, a.a.O., 130; Maunz - Dürig - Herzog, Grundgesetz, Art. 2 Abs. 1, Anm. 24.

Spannungen auszugleichen.<sup>1</sup> Denn auch der noch so perfekte Rechtsstaat könne auf soziale Korrekturen nicht verzichten.

Die sozialen Reformen sind notwendig, um aufbrechende Interessengegensätze der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen zu überwinden und auseinanderstrebende Gruppen miteinander zu versöhnen und in die Gemeinschaft zu integrieren.<sup>2</sup> Hinter dieser Auslegung steht letztlich der Versuch, Einzelkorrekturen zwar zuzulassen, den status quo der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung aber nicht zur Disposition zu stellen,<sup>3</sup> wobei der geforderte Konfliktausgleich lediglich zur Erhaltung des status quo dient.

Gegen den Ausgangspunkt dieser Ansicht, dem Staat falle nach dem Sozialstaatsgebot die Aufgabe zu, die Diskrepanz zwischen formaler und materieller Gleichheit zu beseitigen, läßt sich nichts einwenden. Bedenklich dagegen erscheint die Begrenzung des hierfür in Frage stehenden Maßnahmenkatalogs auf solche Eingriffe, die den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen status quo nicht grundsätzlich verändern. Dieser Standpunkt leitet vor dem Begriff des Sozialstaates keine Aussage ab, die sich nicht auch treffen ließe, würde man sich auf die Auslegung des materiellen Rechtsstaates beschränken.

---

1 Wernicke, a.a.O.,; BVerfG, ebenda; Scheuner, a.a.O., 506.

2 Huber, E.R., Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 600 und 603; Scheuner, Diskussionsbeitrag, in VVDSt 10, 154; Karl, a.a.O., 51; weitere Nachweise: Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 308ff.

3 Abendroth, a.a.O., 130; deutlich wird dieser Versuch z.B. bei Hueck, Der Sozialstaatsgedanke in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, in Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 411ff., der das Sozialstaatsprinzip auf soziale Maßnahmen wie Kündigungsschutz nach § 1 KSchG, Recht auf Urlaub, Mutterschutz u.ä. festlegen will; mit gleicher Zielrichtung, Krause, Allgemeine Geschäftsbedingungen und das Prinzip des sozialen Rechtsstaates, in Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 306.

Denn das Erfordernis inhaltlicher Gerechtigkeit schließt die Notwendigkeit sozialer Gerechtigkeit ein.<sup>1</sup> Indem diese Ansicht der Sozialstaatlichkeit keine eigenständige Bedeutung beimißt, rückt sie in bedenkliche Nähe zu der Meinung, der Begriff des Sozialstaates beinhalte lediglich eine Leerformel. Somit kehrt diese Betrachtungsweise wieder zum Primat der Rechtsstaatlichkeit zurück.<sup>2</sup> Sie wird der Bedeutung des Sozialstaatsgebotes nicht gerecht.

#### cc. Sozialstaatlichkeit als Auftrag zur Gestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung

Der Ausgangspunkt der Lehre, die das Sozialstaatsgebot als Auftrag an den Staat versteht, die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu gestalten, stimmt überein mit der soeben dargestellten Meinung. Beide Ansichten sehen den Sinn des Sozialstaatsgebotes darin, die Diskrepanz zwischen formaler und materieller Gleichheit aufzulösen. Allerdings gesteht die Meinung, die von dem staatlichen Gestaltungsauftrag ausgeht, auch und eben gerade das Ergreifen solcher Maßnahmen zu, die den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen status quo grundsätzlich verändern.

Diese Lehre geht davon aus, daß in der gegenwärtigen gesellschaftlichen Situation der Bundesrepublik widersprüchliche große soziale Interessen miteinander ringen. Deshalb ist die Frage, welches der verschiedenen Modelle für die Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung maßgeblich sein soll, nicht einheitlich und allgemeingültig zu beantworten.<sup>3</sup> Dies gilt auch für die Zeit der Entstehung des Grundgesetzes.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Bachof, a.a.O., VVDSt 12, 44f.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfG E 18, 257, 267: Die Entscheidung des Konflikts zwischen individueller Freiheit und Sozialstaatlichkeit zugunsten der persönlichen Freiheit sei jedenfalls dann nicht zu beanstanden, "wenn eine andere Lösung durch das Sozialstaatsprinzip nicht unbedingt geboten ist."

<sup>3</sup> Abendroth, a.a.O., 126.

<sup>4</sup> Siehe oben in diesem Abschnitt, B II. 2.

Einigkeit bestand damals und besteht heute lediglich über einen nicht sehr weitreichenden Maßnahmekatalog, der durch das Sozialstaatsprinzip gewährleistet ist. Hier ist zunächst die Pflicht des Staates zu nennen, jedem Bürger das zum menschenwürdigen Dasein notwendige physische Existenzminimum zu gewähren.<sup>1</sup> Weiter umfaßt der "Minimalkompromiß" die Garantie der bisherigen sozialen Einrichtungen wie Fürsorge, Sozialversicherung, Arbeitsschutz und Arbeitsrecht,<sup>2</sup> denn die Pflicht zur öffentlichen Daseinsvorsorge hat Eingang in die Verfassung gefunden.<sup>3</sup>

War zwar ein Kompromiß über den Minimalgehalt der Sozialstaatlichkeit möglich, so versteht es sich doch von selbst, daß eine Verständigung über eine allgemeinverbindliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung weder möglich war, noch ist. Der einzig mögliche, über den Minimalgehalt hinausgehende Kompromiß war die Feststellung, daß ein solcher Kompromiß nicht getroffen werden konnte. Es handelte sich hierbei um einen Kompromiß negativen Inhalts: da eine positive Entscheidung für eine bestimmte Wirtschafts- und Gesellschaftsform keine Mehrheit finden konnte, sollte der Weg zu einer der möglichen Ordnungen nicht versperrt werden.

Diese Offenheit gegenüber der Gestaltung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung hält diese Meinung durch das Sozialstaatsgebot gem. Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG,

<sup>1</sup> Dürig, a.a.O., AÖR 79, 257; Bachof, a.a.O., VVDSt 12 51; Hamann - Lenz, Grundgesetz, Art. 20 Anm. B, 3a, mit weiteren Nachweisen; vor Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes im Jahre 1961 wurde der Anspruch auf Sozialhilfe direkt auf Art. 20 Abs. 1 GG gestützt, vgl. z.B.: Bayerischer VGH DÖV 1949, 375ff. (U.v. 8.5.1949); OVG Münster, DVBl. 1951, 84 (U.v. 13.4.1950); OVG Hamburg, DVBl. 1951, 311ff. (U.v. 22.1.1951); OVG Lüneburg, JZ 1951, 524f. (U.v. 14.3.1951)

<sup>2</sup> Karl, a.a.O., 47; Huber, E.R., Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in DÖV 1956, 202; Thieme, Liberalismus und Grundgesetz, ZStW 113, 295.

<sup>3</sup> Abendroth, a.a.O., 126.

das insofern Kompromißformel negativer Art sei,<sup>1</sup> für verfassungsrechtlich abgesichert.<sup>2</sup> Anders als die Meinung, die den Auftrag zur Sozialgestaltung auf Korrekturen beschränken will, zieht diese Auffassung aus der Sozialstaatlichkeit Schlußfolgerungen, die sich nicht ohnehin schon aus der materiellen Rechtsstaatsidee ergeben. Dem Sozialstaatsgebot wird somit eigenständige Bedeutung zuerkannt.

Diese Ansicht stützt sich ganz wesentlich auf die Begriffsbildung des Sozialstaats und die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes;<sup>3</sup> dieser Komplex ist schon weiter oben erörtert worden.

Eine Realisierungschance sollte für jedes der umstrittenen und auch für zukünftige andersartige Gestaltungssysteme gesichert werden.<sup>4</sup> Die Offenheit des Grundgesetzes gegenüber unterschiedlichen Ordnungsmodellen zeigt sich auch gerade daran, daß ein detailliertes Sozialprogramm nicht in die Bonner Verfassung übernommen wurde.

---

1 Geiss, Grundgesetz 1949 - 1974, in Die Neue Gesellschaft, 1974, 362; Abendroth, a.a.O., 135.

2 Dürig, ebenda; Lichtenberg, Der Grundsatz der Waffengleichheit auf dem Gebiet des Verwaltungsprozeßrechts, 42f.; Bogs, a.a.O., 510; Hesse, a.a.O., 569; Ridder, a.a.O., VVDSt 10, 146; Ipsen, Über das Grundgesetz, a.a.O., 26; Ehmke, Freiheit als soziale Wirklichkeit, in Die Neue Gesellschaft 1974, 432; Abendroth, a.a.O., 136, und Diskussionsbeitrag zum Thema "Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates", in VVDSt 12, 88; Geiss, a.a.O., Die Neue Gesellschaft 1974 362; BVerfGE 5, 85, 198 (U.v. 17.8.1965).

3 Zur Zulässigkeit der historisch-genetischen Auslegungsmethode und zu ihren Ergebnissen zum Begriff des "sozialen Rechtsstaates" vgl. oben in diesem Abschnitt A. II.

4 Schmid, a.a.O., Die Neue Gesellschaft 1974, 359: "Wir Sozialdemokraten haben konsequent jeder Versuchung widerstanden, bestimmte gesellschaftliche und wirtschaftliche Systeme zu kodifizieren. Wir wollten die Entwicklung der gesellschaftlichen und ökonomischen Ordnungen dem freien Spiel und der Auseinandersetzung der politischen und gesellschaftlichen Kräfte sowie der Dynamik der sich immer neu definierenden Wirklichkeit und Interessenlagen überlassen."

5 Bogs, a.a.O., 516; Abendroth, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates, 134 m.w. Nachw.

Die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Offenheit oder Neutralität des Grundgesetzes wird fast durchgängig in der Literatur und der Rechtsprechung angenommen.<sup>1</sup> Die Meinung, die auf Grund des Sozialstaatsgebotes nur Korrekturmaßnahmen unter grundsätzlicher Beibehaltung des status quo zulassen will, ist unter dem Aspekt der Neutralität des Grundgesetzes gegenüber wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ordnungen logisch nicht verständlich.

Auf den ersten Blick scheint es so, als hielten sich die Vertreter dieser Meinung sehr zurück, als betrieben sie eine begrüßenswert vorsichtige Verfassungsauflegung. Bei näherer Betrachtung fällt indes auf, daß das Gegenteil der Fall ist. Die Negierung der Zulässigkeit der Umgestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung bedeutet praktisch die Festlegung auf den status quo als einzig zulässiges Ordnungssystem. Diese Aussage ist sehr viel weitgehender und weniger zurückhaltend als die, welche die "Systemwahl" offenhält. Eine solche Festlegung auf ein System wollte der Verfassungsgeber des Grundgesetzes aber gerade vermeiden und den

---

<sup>1</sup> Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, VVDSt 10, 102; ders., Über das Grundgesetz - nach 25 Jahren, DÖV 1974, 294; Ridder, a.a.O., VVDSt 10, 143; Eberhard, a.a.O., Die Neue Gesellschaft 1975, 49ff.; Scheuner, Diskussionsbeitrag zum Thema "Enteignung und Sozialisierung", in: VVDSt 10 158; Geiss, a.a.O., Die Neue Gesellschaft 1974, 362; BVerfGE 4, 7, 18 (U.v. 20. 7.1954); 12, 354, 363 (U.v. 17.5.1961); Raiser, Diskussionsbeitrag, VVDSt 10, 158f.; Leibholz - Rinck, a.a.O., Art. 20 GG, Rdn 12.

jeweiligen politischen Entscheidungsträgern überantworten. Wer nicht die Zulässigkeit der Verwirklichung jedes der widerstreitenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnungsmodelle anerkennt - soweit es ansonsten verfassungskonform ist - wer nur eines der Systeme für verfassungsmäßig erklärt, spricht nicht als Jurist, sondern als Vertreter einer bestimmten politischen Philosophie.<sup>1</sup>

Daß die Wirtschaftsordnung in die Disposition des einfachen Gesetzgebers gestellt ist, macht auch die Vorschrift des Art. 15 GG deutlich, die die Sozialisierung der wichtigsten Wirtschaftsmittel durch einfaches Gesetz zuläßt. Zwar sieht Art. 15 GG eine Entschädigungspflicht vor, das ändert aber nicht seine entscheidende Aussage, daß der Staat bei Eingriffen in den Wirtschaftssektor sich nicht auf marktkonforme Mittel beschränken muß. Diese Erwägung spricht dafür, daß auch das Sozialstaatsgebot so auszulegen ist, daß die sozialstaatsgestaltende Eingriffsermächtigung nicht auf den status quo der Wirtschaftsordnung beschränkt ist.<sup>2</sup>

Eine weitere Überlegung zeigt, daß es sinnvoll ist, die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung eines Staates "offen" anzulegen. Vor diesem Hintergrund ist es möglich, dem geschichtlichen Wandel eines Staates ausreichenden Spielraum zu geben, ohne verfassungsrechtliche Grundsätze jeweils abändern zu müssen.<sup>3</sup> Eine solche Praxis hätte negative Auswirkungen auf das gesamte Verfassungsverständnis, die allgemeine Verbindlichkeit der Verfassung könnte bei der Änderung grundlegender Ordnungsprinzipien Schaden nehmen. Die Zulässigkeit der

---

1 Abendroth, a.a.O., 137; Lichtenberg, a.a.O., 42f; Reuter, a.a.O., DVBl. 1974, 18.

2 Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, VVDSt 10, 102; Ridder, a.a.O., VVDSt 10, 146; Dürig, a.a.O., AÖR 79, 257; Geiss, a.a.O., Die Neue Gesellschaft 1974, 362.

3 Schmid, a.a.O., Die Neue Gesellschaft 1974, 359; Abendroth, a.a.O., 134; Hesse, a.a.O., 580f.

Umgestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung - darum geht es hier, nicht um die Verpflichtung zur Umgestaltung in eine bestimmte Richtung<sup>1</sup> - ist durch Art. 79 Abs. 3 GG abgesichert. Die Unabänderlichkeitsgarantie besagt für das Sozialstaatsprinzip, daß dem Gesetzgeber - auch dem Verfassungsgesetzgeber - das Recht genommen ist, dem Staat die Möglichkeit zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Neugestaltung zu nehmen.<sup>2</sup> Der Auftrag zur Sozialgestaltung und der zu seiner Realisierung notwendig weite Spielraum ist in höchstem Maße verfassungsrechtlich abgesichert.

Die Kritik an der dargestellten Auffassung leidet zum Teil daran, daß sie von falschen Voraussetzungen ausgeht.

Wenn in diesem Zusammenhang ausgeführt wird, daß im sozialen Rechtsstaat Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung nicht vorbehaltlos zur Disposition des Gesetzgeber stehen,<sup>3</sup> so ist das ebenso zutreffend wie unbestritten, denn auch die solchermaßen kritisierte Ansicht geht davon aus, daß die rechtsstaatliche Ordnung, insbesondere die Grundrechte bei einer gesellschaftlichen Umgestaltung bewahrt werden müssen.<sup>4</sup> Auch die kritische Anmerkung, die Verfassungsordnung der Bundesrepublik schließe eine Umgestaltung zum Wohlfahrtsstaat aus,<sup>5</sup> leidet wesentlich darunter, daß eine Begriffsklärung des

---

<sup>1</sup> Deshalb ist die Aussage Forsthoffs in Verfassungsprobleme des Sozialstaats, a.a.O., 151, daß aus dem Sozialstaatsgebot eine Verpflichtung zur Einführung der Mitbestimmung nicht abzuleiten sei, zutreffend. Das Sozialstaatsgebot kann nicht für ein bestimmtes Prinzip oder eine bestimmte Maßnahme in Anspruch genommen werden. Ebenso wenig ergibt sich aus ihm aber die Unzulässigkeit einer bestimmten Maßnahme.

<sup>2</sup> Abendroth, Diskussionsbeitrag, VVDSt 12, 92.

<sup>3</sup> Köttgen, a.a.O., 442.

<sup>4</sup> Fijalkowski, a.a.O., Die Neue Gesellschaft 1974, 477 und 479; Abendroth, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates, 124.

<sup>5</sup> Vor allem Menger, a.a.O., 60ff.; ihm folgend: Gerber, a.a.O., 394; vgl. auch Reuter, a.a.O., DVBl. 1974, 12.

"Wohlfahrtsstaates" ebenso unterlassen wird, wie die Erläuterung derjenigen Elemente des Wohlfahrtsstaates, die dem Grundgesetz widersprechen. Die Kritik soll wohl auf eine Gefahr hinweisen, der der Leistungsstaat in der Tat unterliegt: Läuft die Gestaltung des Sozialstaates auf bloßes Ausschütten von Leistungen hinaus, so wird die eigenverantwortliche Freiheit des Menschen aufgehoben,<sup>1</sup> der Bürger wird in eine unerträgliche Abhängigkeit zum Staat gebracht.<sup>2</sup> Leistungsstaatlichkeit als ursprüngliche Bedingung für freies Handeln darf Freiheit und Unabhängigkeit des Bürgers nicht verschütten.<sup>3</sup>

Dieser Gefahr der Passivität des Bürgers ist dadurch zu begegnen, daß dem Beteiligungswillen der Bevölkerung Raum zur Betätigung gegeben wird.<sup>4</sup> Dem Einzelnen müssen Möglichkeiten eingeräumt werden, Verantwortung in Staat und Gesellschaft zu tragen.<sup>5</sup>

Nach alledem kann festgehalten werden, daß der Sozialstaatlichkeit gem. Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG gegenüber der materiellen Rechtsstaatsidee eigenständige Bedeutung zukommt. Zum einen beinhaltet sie die "Minimalkompromisse" der öffentlichen Daseinsvorsorge für das physische Existenzminimum der Bevölkerung und der Garantie der herkömmlichen sozialen Einrichtungen, zum anderen drückt sie die Offenheit der Verfassungsordnung gegenüber der Möglichkeit einer Neugestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung aus.

---

1 Hesse, a.a.O., 569.

2 Für Forsthoff, a.a.O., 153, stellt sich dieses Problem besonders deshalb, weil die sozialen Aufgaben meist nicht von Beamten sondern von Angestellten des öffentlichen Dienstes wahrgenommen werden und diese "nicht dem Ethos des Berufsbeamtentums verpflichtet sind". Auf eine Widerlegung dieser "Argumentation" soll verzichtet werden.

3 Reuter, ebenda.

4 Fechner, a.a.O., 91 und 93; Reuter, ebenda; Ehmke, a.a.O., Die Neue Gesellschaft 1974, 435.

5 Erbe, a.a.O., 319.

### c. Adressat des Sozialstaatsgebotes

Das Sozialstaatsgebot ist wegen seines weiten Spielraumes, den er dem Staat zur Sozialgestaltung läßt, nur in Ausnahmefällen zur Begründung von Individualansprüchen gegen den Staat geeignet.<sup>1</sup> Grundsätzlich bedarf das Sozialstaatsprinzip der Konkretisierung durch einfache Gesetze,<sup>2</sup> bevor sich Leistungsansprüche für den Bürger ergeben. Etwas anderes gilt für den Anspruch des Einzelnen auf die Sicherung seines physischen Existenzminimums.

Da in dieser Beziehung die Sozialstaatlichkeit hinreichend konkret ist - dieser Anspruch gehört zum Minimalgehalt, und ist unumstritten - könnte er unmittelbar auf das Sozialstaatsgebot gestützt werden,<sup>3</sup> wäre er nicht schon gesetzlich fixiert. Weitere Ansprüche ergeben sich aber nicht unmittelbar aus der Sozialstaatlichkeit.<sup>4</sup> Man könnte allenfalls daran denken, daß das Bundesverfassungsgericht bei gesetzgeberischer Untätigkeit die Initiative ergreift und selbst Regelungen auf der Grundlage des Sozialstaatsprinzips trifft, wie es - allerdings im Zusammenhang mit anderen Grundrechten - gelegentlich geschehen ist.<sup>5</sup> Doch die Sachlage stellt sich bei dem Sozialstaatsgebot anders dar als bei anderen Grundrechten. Hinsichtlich der Sozialstaatlichkeit fehlt den Gerichten in dem Bereich, der über den Minimalkompromiß hinausgeht, die Möglichkeit zu präzisen Aussagen über leistungs-

---

1 Reuter, a.a.O., DVBl. 1974, 17; Hueck, a.a.O., 429f.

2 Huber, H. a.a.O., 11.

3 Dürig, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat in: JZ 1953, 197f.; Hueck, a.a.O., 423; Bachof, a.a.O., VVDSt 12, 51f.; Scheuner, a.a.O., 506; Bayerisches VGH DÖV 1949, 375ff. (U.v. 8.5.1949); OVG Münster DVBl. 1951, 84 (U.v. 13.4.1950); OVG Hamburg DVBl. 1951, 311ff. (U.v. 22.1.1951); OVG Lüneburg JZ 1951, 524 (U.v. 14.3.1951); a.A.: VG Stuttgart DÖV 1950, 442f. (U.v. 18.2.1949); Hess. VGH DÖV 1949 377 (U.v. 16.3.1949); Hess. VGH DÖV 1951, 26f. (U.v. 23.6.1950)

4 BVerfG E 1, 97, 101 (U.v. 19.12.1951).

5 Vgl. zu Art. 6 Abs. V GG: BVerfG E 25, 167, 178 (B.v. 29.1.1969)

staatliche Vorhaben sowie zur Verpflichtung des Anspruchsgegners. In diesem Bereich ist das Sozialstaatsprinzip nicht unmittelbar geltender positiver Rechtssatz.<sup>1</sup>

Da die verschiedenen politischen Kräfte unterschiedliche Modelle zur Sozialstaatsgestaltung besitzen, deren Zulässigkeit durch das Sozialstaatsgebot abgesichert ist, ist die Konkretisierung des Sozialstaatsgebots eine politische, nicht aber juristische Aufgabe,<sup>2</sup> die - jedenfalls was die Aufstellung allgemeiner Regeln angeht - dem Richter von seiner Funktion her verwehrt ist.<sup>3</sup> Das Bundesverfassungsgericht besitzt bei seiner rechtlichen Prüfung lediglich eine Verwerfungskompetenz: unter Respektierung des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers darf es prüfen, ob eine durchgeführte gesetzgeberische Maßnahme dem Grundsatz der Sozialstaatlichkeit widerspricht,<sup>4</sup> z.B., daß die ersatzlose Streichung der Arbeitslosenversicherung verfassungswidrig ist. In dem Bereich des Sozialstaatsgebotes, der über den Minimalkompromiß hinausgeht, ist auch die Verwerfungskompetenz sehr beschränkt.<sup>5</sup>

Adressat des Sozialstaatsgebotes ist in erster Linie der Gesetzgeber.<sup>6</sup> Er ist verpflichtet, den Konflikt zwischen den widerstreitenden ökonomischen Interessen nach den jeweils herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen zu lösen.<sup>7</sup>

Die Gestaltung des Sozialstaates als eine Aufgabe, die im

---

1 Abendroth, a.a.O., 111.

2 Abendroth, a.a.O., 137; Reuter, a.a.O., DVBl. 1974, 18.

3 Leibholz, a.a.O., 94.

4 BVerfGE 1, 97, 105.

5 Lichtenberg, a.a.O., 42f.; Scheuner, a.a.O., 466f. und 504f.

6 Leibholz, a.a.O., 89; Leibholz - Rinck, a.a.O., Art. 20 GG, Rdn 12; Friesenhahn, Die politischen Grundlagen im Bonner Grundgesetz, in Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. 2, 178f.; Bachof, a.a.O., 43; Scheuner, a.a.O., 466f. und 506f.; Wassermann, a.a.O., 378; Hueck, a.a.O., 429, der im übrigen für die Ausfüllung des sozialstaatlichen Minimalgehalts die Rolle der Rechtsprechung betont; Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 74; BVerfGE 1, 97, 105; 8, 274, 329 (B. v. 12.11.1958).

7 Leibholz, a.a.O., 89.

wesentlichen dem politischen Bereich angehört, muß dem politisch legitimierten Staatsorgan - und das ist der Gesetzgeber - überantwortet werden und überlassen bleiben. An die jeweilige Inhaltserfüllung der Sozialstaatlichkeit durch den Gesetzgeber sind deshalb grundsätzlich alle anderen Staatsorgane gebunden.<sup>1</sup>

### III. Auslegung der Sozialisierungsermächtigung gem. Art. 15 GG

Innerhalb der logisch-systematischen Interpretation von Art. 14 Abs. 2 GG ist auch auf die Sozialisierungsermächtigung des Art. 15 GG einzugehen, da die beiden Vorschriften in einer engen Beziehung zueinander stehen.

Die Auslegung des Art. 15 GG stößt auf keine Schwierigkeiten, die denen vergleichbar sind, die bei der Interpretation des Sozialstaatsgebotes aufgetreten sind. Die Aussage des Art. 15 GG ist präzise und konkret, so daß die Erläuterung ungleich weniger Raum bedarf.

Art. 15 GG bestimmt, daß Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung durch Gesetz in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden können. Das Gesetz muß gleichzeitig Art und Ausmaß der Entschädigung regeln. Art. 15 GG enthält eine Ermächtigung des Gesetzgebers Produktionsmittel, Grund und Boden und Naturschätze zu vergesellschaften.<sup>2</sup> Der Verfassungsgeber des Grundgesetzes hielt die in Art. 15 GG genannten Objekte für "sozialisierungsreif"<sup>3</sup>. Ob und inwiefern diese Tatsache Auswirkungen auf die Sozialbindung der genannten Eigentumsobjekte hat, wird unten zu untersuchen sein.

Zwischen dem Grundrechtscharakter des Art. 15 GG und dem des Sozialstaatsgebotes besteht eine Parallele. In beiden Fällen

---

<sup>1</sup> Abendroth, a.a.O., 114.

<sup>2</sup> Abendroth, a.a.O., 118.

<sup>3</sup> Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 102; Ridder, a.a.O., VVDSt 10, 137; Küchenhoff, E., Neue Entwicklungsmöglichkeiten, zu einem sozialen Bodenrecht, in Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft, 60.

handelt es sich nicht um Grundrechte des status negativus, um Abwehrrechte, sondern um Rechte auf positive Leistung,<sup>1</sup> die allerdings zur Realisierung im einen Fall noch der gesetzgeberischen Konkretisierung, im anderen Fall eines Ausführungsgesetzes bedürfen.

Art. 15 GG ist mit dem eindeutigen Willen in das Grundgesetz aufgenommen worden, die Möglichkeit der Umgestaltung der Wirtschaftsordnung offenzuhalten.<sup>2</sup> Hierin liegt eine weitere Parallele zum Sozialstaatsgebot. Art. 15 GG ist eine Bestimmung, die in engem Zusammenhang mit dem Sozialstaatsgebot steht.<sup>3</sup> Spricht letzteres aus, daß eine Um- und Neugestaltung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung zulässig ist, so gibt die Sozialisierungsklausel hierzu ein Mittel an, nämlich das der Vergesellschaftung. Aus diesem Zusammenhang kann geschlossen werden, daß nicht nur das Sozialstaatsgebot, sondern auch Art. 15 GG unter dem Schutz der Unabänderlichkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG steht.<sup>4</sup>

#### IV. Übertragung der Grundsätze des Sozialstaatsgebotes und der Sozialisierungsklausel auf die Sozialbin- dung des Eigentums

Die logisch-systematische Interpretation der Sozialbindung des Eigentums soll weitergeführt werden, indem die zum Sozialstaatsgebot und zur Sozialisierungsklausel gewonnenen Ergebnisse in die Auslegung des Art. 14 Abs. 2 GG einbezogen werden.

---

1 Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 103.

2 Ridder, a.a., VVDSt 10 146.

3 Bachof, a.a.O., VVDSt 12, 41f.

4 Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 102f.; Abendroth, a.a.O., 118f.

## 1. Offenheit zur Gestaltung alternativer Eigentumsordnungen

Es ist anerkannt, daß gerade die Inhaltsbestimmung des Eigentums eine der wesentlichen Handhaben des Staates zur Entfaltung der Sozialstaatlichkeit bietet.<sup>1</sup> Da die Sozialbindung des Eigentums die Zielrichtung der Inhaltsbestimmung angibt,<sup>2</sup> ist letztere nach den Grundsätzen des Sozialstaatsgebotes vorzunehmen.<sup>3</sup>

Der Zusammenhang von Sozialstaat und Sozialbindung verdeutlicht, daß die liberalstaatliche Eigentumsposition aufgegeben worden ist. Wie sich aus der Sozialstaatlichkeit eine traditionell individualistische Grundrechtsbetrachtung verbietet, so verlegt die Sozialbindung den Rückweg zum Eigentumsverständnis des 19. Jahrhunderts, wonach der Eigentümer nach Belieben mit seiner Sache verfahren durfte. Das insofern gleichlautende Ergebnis der historischen Interpretation der Sozialbindung des Eigentums wird also durch die logisch-systematische Auslegung gedeckt und abgesichert.

Die Inhaltsbestimmung des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG gibt dem Gesetzgeber den Auftrag, die Eigentumsordnung zu gestalten.<sup>4</sup> Die Sozialbindung des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 2 GG stellt klar, daß die Kriterien für die Inhaltsbestimmung des Eigentums eindeutig nur dem Rechtsgrundsatz der Sozialstaatlichkeit entnommen werden dürfen.

Die sozialbindende Inhaltsbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 14 Abs. 2 GG ist im Sinne einer Gestaltung der sozialen und wirtschaftlichen Ordnung vorzunehmen.<sup>6</sup> Das bedeutet zunächst, daß der Minimalgehalt der

---

1 Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 85; Heitzer - Oestreicher, Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz, 1047.

2 Leisner, a.a.O., 44.

3 Vgl. BVerfG DVBl. 1962, 637 (U. v. 7.8.1962); Abendroth, a.a.O. 118; Bachof, ebenda.

4 Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 120; Abendroth, a.a.O., 118.

5 siehe oben vorangegangene Fußnote.

6 Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 85.

Sozialstaatlichkeit zu beachten ist, die Eigentumsordnung bzw. -neuordnung die oben genannten sozialen Errungenschaften nicht antasten darf ebenso wie sie die Voraussetzungen für das physische Existenzminimum zur Führung eines menschenwürdigen Daseins nicht in Frage stellen darf. Darüber hinaus ist aber auch der weitergehenden Bedeutung des Sozialstaatsgebotes bei der Gestaltung der Eigentumsordnung Rechnung zu tragen. Dabei ist auch der Grundsatz der "Offenheit" zu beachten. Dieser besagt für die Bestimmung des Eigentumsinhalts, daß der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum besitzt,<sup>1</sup> der dem Gestaltungsspielraum bei der Realisierung des Sozialstaatsgebotes entspricht. In gleicher Weise wie bei der Verwirklichung des Sozialstaats kommt bei der Gestaltung der Eigentumsordnung dem Gesetzgeber die entscheidende Bedeutung zu, während der Richter grundsätzlich an die legislativen Entscheidungen gebunden ist.

Ebenso wie im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip ist es dem Richter i.d.R. verwehrt, aus dem Grundsatz der Sozialbindung des Eigentums allgemeine Regeln abzuleiten, die über die Aussagen hinausgehen, die mit dem Minimalgehalt des Sozialstaats korrespondieren: Der Grund hierfür ist, daß auch die Gestaltung der Eigentumsordnung eine politische Aufgabe ist,<sup>2</sup> die dem politisch legitimierten Entscheidungsorgan vorbehalten bleiben muß. Der Jurist ist verpflichtet, sich zurückzuhalten, darf den Katalog der Gestaltungsmöglichkeiten nicht verkürzen. Auf den hier dynamisch verstandenen Eigentumsbegriff soll weiter unten genauer eingegangen werden.

## 2. Unterschiedliche Intensität der Sozialbindung

Auch Art. 15 GG steht im Zusammenhang mit der Sozialbindung des Eigentums. Die Einwände, die sich grundsätzlich gegen

---

1 Sendler, Zum Wandel der Auffassung vom Eigentum, DÖV 1974, 81; Böckenförde, a.a.O., 34; zur sozialen Gestaltung im Bereich des Mietrechts: BGH NJW 1964, 1850 (Beschuß v. 1.7.1964); Sellmann, Sozialbindung des Eigentums und Enteignung, NJW 1965, 1962.

2 Sendler, a.a.O., DÖV 1974, 80.

die Einbeziehung des Art. 15 GG in die Auslegung der Sozialbindung des Eigentums richten, sind schon oben zu widerlegen versucht worden,<sup>1</sup> so daß darauf an dieser Stelle nicht mehr eingegangen zu werden braucht.

Die aus Art. 15 GG abgeleitete Aussage, daß die in dieser Bestimmung genannten Eigentumsobjekte sozialisierungsreif sind, stellt eine Inhaltsbestimmung des Eigentums dar.<sup>2</sup> Die Sozialbindung dieser Objekte geht besonders tief,<sup>3</sup> das heißt, Maßnahmen, die anderen Eigentumsobjekten wie beispielsweise mobilem Eigentum gegenüber als Enteignung anzusehen sind, können gegenüber den Objekten des Art. 15 GG ein entschädigungslos zumutbares Opfer sein.<sup>4</sup> Art. 15 GG enthält nicht nur eine formelle Eingriffsermächtigung, sondern stellt darüberhinaus klar, daß die in Art. 15 GG genannten sozialisierungsfähigen und -reifen Objekte sozial besonders bedeutsam sind; sie bedürfen deshalb in gesteigertem Maße sozialer Bindung und gesellschaftlicher Kontrolle. Der einheitliche Eigentumsbegriff des Liberalismus, für den alle Güter gleich sind, ist damit aufgegeben worden;<sup>5</sup> denn die Gesamtheit aller Eigentumsobjekte unterliegt nicht den gleichen Bedingungen. Produktionsmittel, Grund und Boden und Naturschätze unterliegen einer besonderen Sozialbindung. In der Tat geht diese Auslegung nicht von einem statischen,<sup>6</sup> sondern einem dynamischen Begriff der Sozialbindung aus. Wie sich der Eigentumsbegriff seit der Weimarer Republik grundlegend geändert hat<sup>7</sup> - wobei diese Entwicklung auch gerade mittels rechtspolitischer Erwägungen gerechtfertigt wurde<sup>8</sup> - so hat sich in den vergangenen Jahrzehnten auch die Grenze der Sozialgebundenheit des Eigentums

---

1 Siehe oben in diesem Abschnitt B.I.

2 Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 102; Ridder, a.a.O., VVDSt 10, 137.

3 Eickenboon, Der Sozialstaat auf dem Vormarsch, Die Neue Gesellschaft 1974, 682; Küchenhoff, E., a.a.O., 60; Leibholz, a.a.O., 92 BVerfGE 21, 73, 82f. (U.v.12.1.1967); für das Bodeneigentum: Dietlein, Verfassungsrechtliche Probleme der Enteignungsentschädigung, DÖV 1973, 261; I.

4 Ipsen, a.a.O., VVDSt, 10 113.

5 Eickenboon, a.a.O., Die Neue Gesellschaft 1974, 682.

6 So aber Leisner, a.a.O., 50ff.

7 Vgl. oben in diesem Abschnitt A II.

8 Vgl. Anschütz, a.a.O., Art. 153 WRV, Anm. 8; dies zu Leisner, a.a.O., 51f, der in der Ausdehnung der Sozialbindung eine unerwünschte sozialpolitische Relativierung des Eigentumsbegriffs sieht.

verschoben.<sup>1</sup> Die dieses Verständnis der Sozialbindung ablehnende Meinung glaubt sich vor allem auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts,<sup>2</sup> in dem von der "grundlegenden Wertentscheidung des Grundgesetzes zugunsten des Privateigentums im herkömmlichen Sinne" die Rede ist, stützen zu können.<sup>3</sup> Am Schluß der Entscheidung wird zum Sozialstaatsprinzip ausgeführt, - daß es Sache des Gesetzgebers sei, inwieweit er die soziale Schutzwürdigkeit anerkenne.<sup>4</sup> Das Bundesverfassungsgericht hielt sich also bewußt in der Wertung der gesetzgeberischen Entscheidung zurück. Für die Begriffsfestigkeit des Eigentumsbegriffs ist die Entscheidung nicht von besonderer Aussagekraft.

Wenn hier einem dynamischen Sozialbindungsbegriff - und damit auch einem dynamischen Eigentumsbegriff - das Wort geredet wird, so bedeutet das keineswegs, daß die Kompetenz des Gesetzgebers zur Inhaltsbestimmung unbegrenzt angesehen wird. Denn das würde bedeuten, daß der Gesetzgeber die Sozialbindung des Eigentums so weit ausdehnen könnte, daß das Enteignungsinstitut jede Bedeutung verlieren würde. Daß ein solches Ergebnis unrichtig ist, liegt auf der Hand. Es muß eine absolute Grenze sozialbindender Eingriffe geben, jenseits derer die Enteignung liegt. Die Bestimmung dieser Grenze sowie die Erörterung der bisherigen Abgrenzungspraxis soll im folgenden Abschnitt vorgenommen werden.

## 2. Abschnitt: Die Abgrenzung zwischen Sozialbindung des Eigentums und Enteignung

Die wesentliche rechtliche Frage im Eigentumsrecht ist nicht die Frage nach dem Inhalt der Sozialbindung des Eigentums.

<sup>1</sup> Zippelius, Wertungsprobleme im System der Grundrechte, 59.

<sup>2</sup> BVerfG E 14, 263, 277 (U.v. 7.8.1962).

<sup>3</sup> Leisner, a.a.O., 60ff.

<sup>4</sup> BVerfG E 14, 263, 286.

Die Frage, ob die Sozialbindung des Eigentums einen bestimmten Eingriff in bestimmte Eigentumsrechte erfordert, läßt sich mit juristischen Mitteln nicht beantworten; es handelt sich hier um eine politische Wertungsfrage.<sup>1</sup> Das entscheidende juristische Problem ist die Frage danach, ob ein bestimmter Eingriff noch von der Sozialbindung gedeckt ist oder sich als Enteignung darstellt. Mit anderen Worten: nicht der Inhalt der Sozialbindung, sondern ihre Grenzen sind zu bestimmen.

Das Verhältnis zwischen der Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und der Sozialbindung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 GG ist - auf eine kurze Formel gebracht - dadurch gekennzeichnet, daß die Inhalts- und Schrankenbestimmung die formale legislative Maßnahme darstellt, während die Sozialbindung die inhaltliche Zielrichtung dieser Maßnahme angibt. Die durch die Sozialbindung gedeckte - und damit entschädigungslose - Inhalts- und Schrankenbestimmung ist abzugrenzen von der enteignend wirkenden Eigentumsbeschränkung.

Wegen der Entschädigungsverpflichtung ist die Enteignung als ein Moment des Eigentumsschutzes anzusehen.<sup>2</sup> Spielt bei den sonstigen Grundrechten die Frage nach der Zulässigkeit der Grundrechtsbeschränkung die wesentliche Rolle, so führt die Entschädigungsverpflichtung bei der Enteignung dazu, daß bei einem Eingriff in das Eigentumsrecht die Frage im Vordergrund steht, ob der Eingriff als sozialbindende Inhalts- und Schrankenbestimmung oder als Enteignung anzusehen ist; denn die Sozialbindung läßt entschädigungslose Eigentumsbeschränkungen zu.<sup>3</sup> Die Grenzziehung zwischen Enteignung und Sozialbindung stellt für das Eigentumsrecht die juristische Problematik dar, die auch für die übrigen Grundrechte typisch ist; während es im sonstigen Grundrechtsbereich um die Frage der Zulässigkeit von Eingriffen geht, ist für das Eigentumsrecht die Frage nach der Zulässigkeit entschädigungsloser Eingriffe von primärer Bedeutung. Im Bereich des Eigentumsschutzes ist also darauf Antwort zu geben, ob ein bestimmter Eingriff in das Eigentumsrecht zur Entschädigung verpflichtet. Die Antwort gibt gleichzeitig Auskunft darüber, in welchem Ausmaß sich der Sozialstaat kraft der

---

<sup>1</sup> Leisner, a.a.O., 11.

<sup>2</sup> Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 86.

<sup>3</sup> Die darüber hinaus absolut verbotenen Formen der Eigentumsentziehung, wie die Konfiskation oder "Sozialentwährung" (vgl. Weber, Eigentum und Enteignung, 352, 365ff.) sind ohne Bedeutung.

Inhaltsbestimmung des Eigentums entfalten kann.<sup>1</sup> Die inhaltliche Erfassung der Sozialbindung des Eigentums setzt die Abgrenzung zur Enteignung voraus.

In diesem Abschnitt sollen die für die Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung entwickelten Theorien dargestellt und kritisch beleuchtet werden. Im Anschluß daran soll ein eigener Lösungsversuch vorgestellt werden.

#### A. Darstellung und Kritik der Abgrenzungslehren

Es gibt eine ganze Reihe von Theorien zur Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung, wobei allerdings fraglich ist, ob alle Abgrenzungslehrenden Namen "Theorie" verdienen. Die Abgrenzungslehren wurden aufgestellt, nachdem der klassische Enteignungsbegriff, der eine klare Abgrenzung zur entschädigungslosen Eigentumsbindung ermöglichte, aufgegeben worden war.

Nach dem klassischen Enteignungsbegriff lag immer dann eine Enteignung vor, wenn eine Sache, insbesondere Grundeigentum, durch Verwaltungsakt auf einen anderen Rechtsträger übertragen wurde. Die Abgrenzung der Enteignung von der entschädigungslos hinzunehmenden Eigentumsbeschränkung konnte ohne besondere Schwierigkeiten vorgenommen werden. Man konnte rein formal abgrenzen, die Methode führte zu sicheren Ergebnissen. Die formalen Kriterien orientierten sich an drei Merkmalen der klassischen Enteignung.<sup>2</sup>

Zunächst konnte nach dem Gegenstand der Enteignung differenziert werden. Die Enteignung betraf anfangs nur das Grundeigentum. Diese zu sicheren Ergebnissen führende Abgrenzung mußte aber bald im Zuge der Rechtsentwicklung aufgegeben werden, im Verlaufe derer die enteignungsfähigen Objekte auf alle vermögenswerten privaten Rechte ausgedehnt wurden.

---

<sup>1</sup> Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 89.

<sup>2</sup> Vgl. zum folgenden auch Leisner, a.a.O., 27f.

Die klassische Enteignung war auch nach der Form des Eingriffs von der entschädigungslosen Eigentumsbeschränkung abzugrenzen: die Enteignung mußte durch Verwaltungsakt angeordnet werden, gesetzliche Eingriffe waren entschädigungslos hinzunehmen. Diese Art der Abgrenzung wurde unmöglich, als man den Enteignungsbegriff auch auf gesetzliche Eigentumsbeschränkungen erweiterte.

Unter der Geltung des klassischen Enteignungsbegriffs konnte man in der Abgrenzungsfrage auch auf das Kriterium der Übertragung auf einen anderen Rechtsträger zurückgreifen; das bedeutet, daß auch hier die Abgrenzung formal danach erfolgen konnte, ob das Eigentum voll entzogen wurde oder nur eine Beschränkung vorlag. Mit der Aufgabe des klassischen Enteignungsbegriffs war dieses nicht länger möglich.

Somit war es notwendig, die Frage der Abgrenzung von Enteignung und entschädigungslosem Eigentumseingriff zu lösen. Als für die Abgrenzung maßgebliche Kriterien kamen der Umfang der betroffenen Rechtsträger und die Intensität des Eingriffs in Betracht.<sup>1</sup>

#### I. Sonderopferlehre des Reichsgerichts

Die Sonderopferlehre entwickelte sich aus der alten Einzelaktlehre, wonach eine Enteignung nur durch Einzelakt (Verwaltungsakt) geschehen konnte, nicht aber durch allgemeinwirkende Maßnahmen der Legislative.<sup>2</sup> Die Grundsätze der Einzelaktlehre mußten abgewandelt werden, nachdem die Möglichkeit einer Enteignung durch Gesetz anerkannt worden war. Griff das Reichsgericht auch nicht auf das Begriffspaar Verwaltungsakt - Gesetz zurück, so nahm es doch die gleiche Überlegung wieder auf, die hinter dieser Form der Abgrenzung stand. Ein gesetzlicher Eingriff in das Eigentum sollte dann als Enteignung

---

<sup>1</sup> Leisner, a.a.O., 27.

<sup>2</sup> Leisner, a.a.O., 132.

anzusehen sein, wenn er als Einzeleingriff in die Rechte bestimmter Personen oder eines bestimmt begrenzten Personenkreises wirkte.<sup>1</sup> Keine Enteignung sollte demgegenüber vorliegen, wenn ein Gesetz allgemein Inhalt und Schranken von Rechten bestimmte, auch wenn dabei in bestehende Berechtigungen eingegriffen wurde. Abgestellt wurde hiernach also auf den betroffenen Personenkreis: betraf der Eingriff alle Rechtsträger, so wurde er als Enteignung, beschränkte er nur einzelne Eigentümer in ihren Rechten, dann wurde er als Sozialbindung angesehen.

Der Hauptanwendungsfall der Abgrenzung, der Eingriff in die Rechte einer Gruppe von Eigentümern, der auch untechnisch "Gruppenenteignung" genannt wird, ist nach der Sonderopferlehre nur unter Schwierigkeiten zu lösen. Da es zweifelhaft ist, ab welcher Größe der betroffenen Gruppe ein Eingriff nicht mehr individuellen sondern generellen Charakter besitzt, stößt die Lehre in dem Bereich an ihre Grenzen, für den die Abgrenzungslehren entwickelt wurden.<sup>2</sup> Hier treten subjektive Wertauffassungen an die Stelle von vorhersehbaren Abgrenzungskriterien. Schon zu Zeit der Weimarer Republik wurde in dieser Schwäche der Sonderopferlehre eine Gefahr für den Rechtsstaat gesehen;<sup>3</sup> denn die Rechtsstaatlichkeit erfordert unter anderem, daß staatliche Eingriffe in Rechte des Bürgers vorhersehbar sind.

Die Sonderopferlehre geht davon aus, daß Eingriffe, die alle Rechte derselben Art treffen, gleich oder - wie sich das

---

1 StGH RGZ 124, Anhang 19, 33 (Urteil vom 23.3.1929): "Dieser Eingriff, der in der Regel ein Verwaltungsakt ist, kann allerdings, wie in der Rechtsprechung des Reichsgerichts anerkannt ist, ausnahmsweise auch unmittelbar durch Gesetz erfolgen. Auch dann muß er sich als Einzeleingriff darstellen, der nicht alle im Geltungsgebiet des Gesetzes befindlichen Grundstücke oder Rechte gleichmäßig, sondern nur einzelne von ihnen oder einen engen Kreis von einzelnen Grundstücken oder Rechten trifft, ihnen ein besonderes Opfer zugunsten der Allgemeinheit auferlegt." RGZ 129, 148f. (U.v. 27.4.1930); vgl. auch Zippelius, a.a.O., 55.

2 Leisner, a.a.O., 30.

3 Heller, a.a.O., 10.

Reichsgericht ausdrückt - "gleichmäßig"<sup>1</sup> wirken. Demgegenüber beinhaltet der Gleichheitssatz, daß gleiche Tatbestände gleich behandelt werden müssen; das bedeutet, daß der Gleichheitssatz in bestimmten Fällen gerade Einzeleingriffe erforderlich macht,<sup>2</sup> dann nämlich, wenn ein Tatbestand mit anderen nicht gleichzusetzen ist.

Der schwerste Vorwurf gegen die Sonderopferlehre des Reichsgerichts ist aber der, daß diese Lehre die Intensität des Eingriffs in keiner Weise berücksichtigt. Die rein formale Differenzierung führt dazu, daß schwerste Eingriffe in das Eigentum als Sozialbindung entschädigungslos zu dulden sind, wenn sie nur allgemein wirken. Demgegenüber werden geringfügige Eingriffe, die nur wenige betreffen, als Enteignung gewertet.<sup>3</sup> Die Ansicht, geteilter Schmerz sei halber Schmerz,<sup>4</sup> vermag nicht zu überzeugen, aus verdoppeltem Unrecht wird nicht Recht. Konsequenz zu Ende gedacht beinhaltet diese Theorie eine "Prämie für den massiven Eingriff"<sup>5</sup>. Die rein formale Abgrenzungsmethode des Reichsgerichts vermag nicht zu überzeugen;<sup>6</sup> ohne ein Substanzkriterium lassen sich brauchbare Ergebnisse nicht erzielen.<sup>7</sup>

---

1 StGH RGZ 124, Anhang 19, 39.

2 Lindner, Die Abgrenzung zwischen Enteignung und Eigentumsbindung im Bereich des heutigen Bau- und Bodenrechts, 46f.; Forsthoff, Anmerkung zu BGH JZ 52, 622 in JZ 1952, 627.

3 Lindner, a.a.O., 46.

4 So Jellinek, Entschädigung für baurechtliche Eigentumsbeschränkungen, Rechtsgutachten f.d. Deutschen Städtetag, 14f.

5 Leisner, a.a.O., 141ff. zur modifizierten Einzelakttheorie des Bundesgerichtshofs, die insoweit mit der Sonderopferlehre des Reichsgerichts übereinstimmt.

6 BGH Z, 6, 270, 280f. (Beschl. vom 10.6.1952).

7 Schneider, Eingriffsschwere oder Einzelakt, DÖV 1965, 297.

## II. Schutzwürdigkeits- und Zumutbarkeitstheorie

Nach der Schutzwürdigkeitstheorie liegt eine Enteignung immer dann vor, wenn schutzwürdige Interessen des Eigentümers verletzt werden. Schutzwürdig sind solche Interessen, deren Verletzung billigerweise nicht geduldet zu werden braucht. Wann schutzwürdige Interessen verletzt sind bzw. wann eine Eigentumsbeschränkung unzumutbar ist (Zumutbarkeitstheorie), bestimmt sich nach einem Bündel von Kriterien. Hierunter fallen z.B. die Intensität des Eingriffs, die Zahl der Betroffenen, der Eingriffszweck, die Höhe der zum Ausgleich des Eingriffs geleisteten Entschädigung, Geschichte, Sprachgebrauch und allgemeine Anschauungen.<sup>1</sup> Diese beiden Theorien kombinieren die Abgrenzungskriterien verschiedener Abgrenzungstheorien. Richtig an diesen Lehren ist, daß materielle Gesichtspunkte für die Abgrenzung zwischen Sozialbindung des Eigentums und Enteignung entscheidend sein sollen.<sup>2</sup> Ohne die näheren Erläuterungen wären die Kriterien "Schutzwürdigkeit" bzw. Zumutbarkeit zu unbestimmt, um praktikabel zu sein.<sup>3</sup> Daher müssen die einzelnen Untergesichtspunkte auf ihre Brauchbarkeit hin untersucht werden. Die Abgrenzung nach dem Umfang des betroffenen Personenkreises ist rein formal und schon im Zusammenhang mit der Sonderopferlehre als untauglich abgelehnt worden. Die Berücksichtigung der Entschädigungshöhe bei der Abgrenzung zwischen Sozialbindung und Enteignung ist gänzlich verfehlt, geht es bei dieser Abgrenzung doch gerade um die Frage, ob Entschädigung gezahlt werden muß.<sup>4</sup>

Das Abgrenzungsmerkmal der Intensität des Eingriffs ist zwar grundsätzlich zutreffend. Ohne nähere Bestimmung, wie die

<sup>1</sup> Jellinek, a.a.O., 13ff.

<sup>2</sup> Lindner, a.a.O., 50.

<sup>3</sup> Nach Forsthoff, a.a.O., 628, beinhaltet der Zumutbarkeitsgedanke die Wertung, ob "eine Ausgleichung durch Entschädigung von Rechtsbewußtsein als billig gefordert wird." Lindner, a.a.O., 50; BGH Z 6, 270, 280, der diese Begriffe als farblos und dehnbar bezeichnet.

<sup>4</sup> Leisner, a.a.O., 32.

Eingriffsschwere zu messen ist, ist dieser Gesichtspunkt zu allgemein. Gleichfalls zu wenig konkret ist das Kriterium der allgemeinen Anschauungen. In beiden Fällen liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Richtssicherheit vor.<sup>1</sup> Auch das Abstellen auf den Zweck des Eingriffs führt nicht zu dem Ziel der genauen Abgrenzung. Die Enteignung muß zum Wohle der Allgemeinheit erfolgen ebenso wie die Sozialbindung. Hier ist eine Abgrenzung nicht möglich; beide Begriffe enthalten - wenn auch in dieser sehr allgemeinen Form - die gleiche Zweckrichtung. Bestimmt man den Zweck genauer, z.B. Eigentumsbeschränkung zum Zwecke des Straßenbaus oder der Deichanlage, so kann nicht eingesehen werden, wie diese Eingriffszwecke zur Abgrenzung beizutragen vermöchten.<sup>2</sup>

Sowohl die Ausgangsbegriffe "Schutzwürdigkeit" und "Zumutbarkeit" wie auch die einzelnen erläuternden Kriterien stellen keine Hilfe zur Abgrenzung dar. Darüber hinaus ist das diesen Theorien zugrundeliegende Verständnis der Begriffe einer brauchbaren Abgrenzungsmethode abträglich, im Grunde werden hier Leerformeln geliefert;<sup>3</sup> Diese Abgrenzungstheorien sind mit Recht vom Bundesgerichtshof wegen ihrer Unklarheit und ihrer Gefahr für die Rechtssicherheit verworfen worden.<sup>4</sup>

---

1 Leisner, a.a.O., 32.

2 Vgl. auch Ridder, a.a.O., VVDSt 10, 138.

3 Leisner, a.a.O., 33.

4 BGH Z 6, 270, 283.

### III. Zweckentfremdungs- und Privatnützigkeitstheorie

Nach der Zweckentfremdungstheorie liegt eine Enteignung dann vor, wenn der Eingriff den im Wesen der Sache liegenden Zweck verändert oder - mit anderen Worten - das Eigentum seinem Zweck entfremdet wird. Die Sozialbindung regelt lediglich die funktionsgerechte Verwendung der Sache.<sup>1</sup>

Der Zweck des Eigentums stellt ein Kriterium dar, das nur schwerlich faßbar ist, wenn nicht erläutert wird, in welcher Weise es auszulegen ist. Versteht man unter dem Zweck die jeweilige Nutzung, so führt das zu dem Ergebnis, daß jede Eigentumsbeschränkung sich als Enteignung darstellt, da sich jeder Eingriff in irgendeiner Form auf die Nutzung auswirkt.<sup>2</sup> Für die Sozialbindung bleibt praktisch kein Raum übrig. Diesem Fehler unterliegt vor allem eine Sonderform der Zweckentfremdungslehre, die Privatnützigkeitstheorie, die eine Enteignung dann annimmt, wenn die Privatnützigkeit des Eigentums aufgehoben wird. Das ist nach dieser Theorie immer dann der Fall, wenn die private Zweckbestimmung in eine öffentliche gewandelt wird.<sup>3</sup> Die Privatnützigkeitstheorie ist zu einseitig vom Eigentümerinteresse her bestimmt, die Sozialbindung wird in unerträglicher Weise zurückgedrängt.<sup>4</sup>

Wird der Zweck des Eigentums nicht in der jeweiligen Nutzung gesehen, aber auch nicht näher definiert, so bleibt weiterhin unklar, worin er zu sehen ist. Letztlich handelt es sich bei der Zweckänderungslehre um eine Methode, die ohne Begründung dem Eigentum einen bestimmten Zweck beilegt, um nach dieser willkürlichen Methode zu bestimmen, ob eine Enteignung bzw. eine Sozialbindung vorliegt.<sup>5</sup> Diese Theorie liefert

---

1 Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 344f.

2 Leisner, a.a.O., 178.

3 Reinhardt, Wo liegen für den Gesetzgeber die Grenzen, gem. Art. 14 des Bonner GG über Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen? in: Reinhardt - Scheuner, Verfassungsschutz des Eigentums, 43.

4 Leisner, ebenda

5 vgl. ähnlich Leisner, a.a.O., 38

keine geeignete Methode zur Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung.

#### IV. Modifizierte Einzelakttheorie des Bundesgerichtshofs

Die modifizierte Einzelakttheorie des Bundesgerichtshofs ging von der Sonderopferlehre des Reichsgerichts aus. Die Schwäche der Theorie des Reichsgerichts, die in ihrer Beschränkung auf eine formale Abgrenzung liegt, wurde offengedeckt.<sup>1</sup> Dem Mangel der Sonderopferlehre versuchte man abzu-  
zuhelfen, indem man ihr eine materielle Komponente beifügte.<sup>2</sup> Man wollte die Abgrenzung nicht länger lediglich auf die Untersuchung beschränken, ob der Eingriff sich als Einzelakt oder als allgemeine Beschränkung des Eigentums darstellt; die Grenze zwischen sozialbindender Inhaltsbestimmung und Enteignung sollte vielmehr mit Hilfe des Gleichheitssatzes festgestellt werden.<sup>3</sup> Nach Meinung des Bundesgerichtshofs sind auch Eingriffe, die den Betroffenen ungleich treffen, somit ein Sonderopfer darstellen, als Sozialbindung anzusehen, sofern sie durch Merkmale begründet sind, die im Wesen des Eigentums liegen; darüber hinaus bleiben auch Eingriffe, die nicht durch das Wesen des betroffenen Eigentums gerechtfertigt sind, Ausdruck der Sozialbindung, wenn sie eine lediglich geringe Ungleichbehandlung auslösen.<sup>4</sup> Fragwürdig an der Theorie des Bundesgerichtshofs ist die Methode, wie die Vergleichsgruppen gebildet wurden. Die Vergleichsgruppen werden willkürlich gewählt; sichere Kriterien für die Bestimmung der Vergleichsgruppen sind nicht genannt worden, noch ist dieses möglich.<sup>5</sup> Ist jedoch die Bildung der Vergleichsgruppen willkürlich, so ist es auch das Ergebnis der

---

1 BGH Z 6, 270, 280f.

2 Zippelius, a.a.O., 55.

3 BGH Z 270, 280, "Der Verstoß gegen den Gleichheitssatz kennzeichnet die Enteignung." Weitere Nachweise bei Zippelius, a.a.O., 55 (Fußnote 7).

4 BGH Z 6, 278.

5 Leisner, a.a.O., 140f.

Abgrenzung. Die Gefahr, daß die Abgrenzung vom Ergebnis her bestimmt wird und die Abgrenzungsformel lediglich zur nachträglichen Rechtfertigung eines vorher schon feststehenden Ergebnisses gebraucht wird, liegt auf der Hand.

Ein anderer schwerer Mangel der modifizierten Einzelakttheorie liegt darin, daß auch sie den Hauptanwendungsfall legislativer Eigentumsbeschränkungen, die "Gruppenenteignung", nicht lösen kann. Der Bundesgerichtshof verkennt nicht, daß seine Abgrenzungsformel beim Eingriff in Gruppeneigentum versagt.<sup>1</sup> Statt dessen verweist er auf eine Einzelfallprüfung, deren Richtlinien sich aus seiner Abgrenzungstheorie ergeben sollen. Damit kann nur gemeint sein, daß auf den Umfang des betroffenen Personenkreises abgestellt werden soll, bzw. der Zumutbarkeitsgedanke berücksichtigt werden soll. Während der erste Gesichtspunkt sich als formal und unzulänglich herausgestellt hat, ist der zweite zu allgemein, um eine Hilfe für die Abgrenzung darstellen zu können. Somit ist der Hinweis auf die Einzelfallregelung "nichts als der Verzicht auf jede Normierung"<sup>2</sup>, der, da er gerade die problematischen Abgrenzungsfälle bei der Legislativenteignung betrifft, einen Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit beinhaltet.<sup>3</sup>

Gerade auch im Hinblick auf das Versagen der modifizierten Einzelakttheorie beim Eingriff in Gruppeneigentum ist diese Theorie abzulehnen.<sup>4</sup>

## V. Schweretheorie

Die herrschende Lehre grenzt Sozialbindung und Enteignung nach der Schwere und Tragweite des Eingriffs ab. Besonders

---

<sup>1</sup> BGH Z 6, 270 280f.; Forsthoff, a.a.O., 627; Leisner, a.a.O., 137; Schack, Die Enteignungstheorie des Bundesverwaltungsgerichts, NJW 1963, 751.

<sup>2</sup> Leisner, a.a.O., 137.

<sup>3</sup> Leisner, ebenda.

<sup>4</sup> In der Literatur wird die Abgrenzungsformel des Bundesgerichtshofs weitgehend verworfen. Vgl. Nachweise bei Leisner, a.a.O., 141 (Fußnote 328).

das Bundesverwaltungsgericht hat schon frühzeitig die Position des Bundesgerichtshofs kritisiert und sich für die "Schweretheorie" entschieden.<sup>1</sup> Aber auch der Bundesgerichtshof berücksichtigte teilweise diese Position. In seiner grundlegenden Entscheidung zur modifizierten Einzelakttheorie hat er ungleich treffende Eigentumsbeschränkungen, die nicht im Wesen der Sache begründet sind, als Ausdruck der Sozialbindung gewertet, sofern diese Eingriffe unterhalb einer gewissen Opfergrenze blieben, d.h. als geringfügig anzusehen waren.<sup>2</sup> Hierin liegt eine Anerkennung des Gesichtspunktes der Intensität des Eingriffs.<sup>3</sup> Da die formalen Abgrenzungsversuche scheiterten und auch die Heranziehung des Gleichheitssatzes als materielles Kriterium das Problem der Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung nicht zu lösen vermochte, bleibt als einzig tragfähiges Abgrenzungsmerkmal die Eingriffstiefe übrig.<sup>4</sup> Daß ein quantitatives Merkmal die Lösung herbeiführen muß, folgt schon daraus, daß der Totalentzug von Rechten - zumindest in aller Regel - nie Sozialbindung, sondern Enteignung ist; die Sozialbindung ist unterhalb dieser Schwelle angesiedelt, geht als quantitativ nicht so weit wie die Enteignung.

Bei aller Zustimmung im Grundsatz muß die quantitative Abgrenzungsformel, so wie sie gebraucht wird, doch Widerspruch erfahren. Soweit die Abgrenzungskriterien "Eingriffsschwere" und "Tragweite" nicht näher konkretisiert werden, umschreibt diese Lehre den Gesichtspunkt der Zumutbarkeit lediglich mit anderen Worten.<sup>5</sup> Zur dogmatischen Abgrenzung vermag eine solche Billigkeitsformel nichts zu leisten, wegen ihrer Begriffsleere kann sie in rechtsstaatlich unbedenklicher Weise nicht angewendet werden. Ob man diesem unverbindlichen Abgrenzungsversuch das Wort "Theorie" zuerkennen kann, mag mit Recht bezweifelt werden.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Nachweise für Literatur und Rechtsprechung bei Leisner, a.a.O., 151 (Fußnote 346) und Zippelius, a.a.O., 58.

<sup>2</sup> BGH Z 6, 270 (278).

<sup>3</sup> Zippelius, a.a.O., 58; Leisner, a.a.O., 152

<sup>4</sup> Leisner, a.a.O., 152.

<sup>5</sup> Zippelius, a.a.O., 58.

<sup>6</sup> Leisner, a.a.O., 152; "Wieder hat man nichts als ein Wort geprägt und sich damit weithin zufrieden gegeben."

Um das Kriterium der Eingriffstiefe aus seiner Unverbindlichkeit herauszulösen, ist der Versuch unternommen worden, den Begriff näher zu umschreiben. So ist die Aussage des Bundesgerichtshofs aufgegriffen worden, wonach geringfügige Eingriffe in jedem Fall als Sozialbindung hinzuzunehmen sind.<sup>1</sup> Damit ist jedoch zur Verdeutlichung der Schweretheorie nichts geleistet worden. Vielmehr bleibt diese Abgrenzungshilfe hinter der Ausgangslehre zurück: sie trägt nicht zur Konkretisierung des Begriffs der Eingriffstiefe bei und erfaßt eine kleinere Anzahl von Fällen, nämlich nur geringfügige Eigentumsbeschränkungen.<sup>2</sup>

Auch die Versuche, das Intensitätskriterium mit Hilfe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bzw. des Übermaßverbotes meßbar zu machen,<sup>3</sup> führen nicht wesentlich weiter. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit stellt die vertretbare, noch als Sozialbindung zu wertende Eingriffstiefe in Abhängigkeit zum jeweiligen öffentlichen Interesse. Das Übermaßverbot besagt, daß auch ein verhältnismäßiger Eingriff dann eine Enteignung darstellt, wenn er im Hinblick auf die besonderen Interessen des Betroffenen nicht gerechtfertigt ist. Das bedeutet nichts anderes, als daß die Interessen des Betroffenen bei der Bestimmung der Eingriffstiefe zu berücksichtigen sind. Doch das versteht sich von selbst und bedurfte keiner besonderen Erwähnung. Weder der Verhältnissatz noch das Übermaßverbot haben das ungenaue Abgrenzungsmerkmal der Eingriffstiefe ausreichend präzisiert.<sup>4</sup>

---

1 Dieser Standpunkt des BGH Z 6, 270, 278 wurde von BVerwG E 22, 26, 28 (U. v. 5.8.1965) wieder aufgegriffen.

2 Leisner, a.a.O., 161.

3 Für den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: BVerfG E 8, 71, 80 (U. v. 10.7.1958); 21, 150, 155 (U. v. 14.2.1967); für das Übermaßverbot: BVerfG E 18, 121, 125 (U. v. 21.2.1962).

4 Leisner, a.a.O., 159f.

Das Kriterium der Notwendigkeit, das ebenfalls zur Verdeutlichung der Intensität der Eigentumsbeschränkung beitragen soll,<sup>1</sup> ist zur Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung ungeeignet. Denn was als Sozialbindung nicht zulässig, weil nicht notwendig ist, ist nicht schon deshalb als Enteignung gerechtfertigt. Auch die Enteignung muß durch die Notwendigkeit der Maßnahme gedeckt sein.<sup>2</sup> Ein Merkmal aber, das zwei Begriffen eigentümlich ist, kann zur Abgrenzung dieser beiden Begriffe nichts beitragen.

Nach einer weiteren Ansicht soll das Merkmal der "Sachgerechtigkeit" den für die Sozialbindung zulässigen Grad der Eingriffsschwere angeben.<sup>3</sup> Zunächst einmal stellt sich die Frage, welcher Sachbereich von dieser Ansicht gemeint ist. Es kommen so unterschiedliche Gegenstände wie das beschränkte Recht und der betroffene Regelungsbereich in Betracht.<sup>4</sup> Stellt man auf die nächstliegende und wohl auch zutreffendste Bedeutung, die Interessenlage des konkreten Bereichs ab,<sup>5</sup> so werden wiederum nur Selbstverständlichkeiten in andere Worte gekleidet; denn daß z.B. einem Eingriff im Interesse des Umweltschutzes die Bedeutung bzw. Gefahr des betroffenen Eigentumsobjektes für seine Umwelt beachtet werden muß, ist nicht neu und auch nicht weiterführend.

In eine ähnliche Richtung geht der Versuch, die Eingriffstiefe dadurch zu konkretisieren, daß die Sozialbindung nur Beschränkungen aktualisiert, die dem Eigentum von vornherein innewohnen, während die Enteignung darüber hinausgeht.<sup>6</sup> Der

---

1 BGH NJW 1965, 1907 (U. v. 5.7.1965).

2 Leisner, a.a.O., 158.

3 BVerfG E 25, 112, 117f. (U. v. 15.1.1969); 18, 121, 125; DÖV 1964, 489 (U. v. 3.9.1963); BVerwG NJW 1965, 880 (Beschl. v. 29.12.1964); BGH NJW 1965, 2102 (U. v. 14.7.1965).

4 Leisner, a.a.O., 154.

5 Leisner, ebenda.

6 BGH Z 6, 270, 286 fragte danach, ob dem Eigentum nur eine ihm innewohnende Beschränkung von außen auferlegt wird, OVG Lüneburg OVG E 22, 433, 442 (Beschl. v. 24.6.1966) stellt darauf ab, ob eine "dem Eigentum von vornherein innewohnende Beschränkung verwirklicht" wird. Besonders weitgehend in dieser Richtung ist das sog. "KPD-Urteil" BGH Z 31, 1, 4 (U.v. 18.9.1959), das feststellt, daß jemand, der eine mit einem Makel behaftete Rechtsposition unterhält, mit dem Entzug dieser Position rechnen muß, weil er nicht auf sie vertrauen durfte.

dogmatische Ansatz, die Sozialbindung nicht als Beschränkung des Eigentums, sondern als lediglich deklatorische Inhaltsbestimmung zu verstehen, ist grundsätzlich richtig, denn dem Eigentumsbegriff des Grundgesetzes ist die Sozialpflichtigkeit immanent.<sup>1</sup> Zur Abgrenzung ist dieser Gedanke jedoch wenig hilfreich, weil nicht nur die Enteignung, sondern auch die Sozialbindung formell einen Eingriff in den Schutzbereich des zuvor gewährten Eigentumsrechts voraussetzt.

Eine weitere an der Schweretheorie ausgerichtete Lehre lehnt die Abgrenzung nach einer Formel ab<sup>2</sup> und stellt statt dessen Entscheidungshilfen auf. Der erste Grundsatz besagt, daß der Totalentzug von Rechten<sup>3</sup> und Eingriffe gerade unterhalb des Totalentzugs<sup>4</sup> i.d.R. immer eine Enteignung darstellen; denn sozialgebunden könne nur etwas sein, das zum Teil noch besteht; die Enteignung dürfe nicht jegliche Bedeutung verlieren. Dieser Gesichtspunkt leidet daran, daß unterschiedslos auf das Eigentumsobjekt abgestellt wird, ohne daß die Situation des Rechtsträgers berücksichtigt wird; es kann doch für die Beurteilung nicht gleichgültig sein, ob das Eigentumsobjekt von einer vermögenden Kapitalgesellschaft - u.U. ausschließlich zu Spekulationszwecken - oder ob das Eigentumsobjekt einer im wesentlichen unvermögenden Einzelperson zur Existenzhaltung dient. Wenn an anderer Stelle gesagt wird, daß Eingriffe enteignend wirken, wenn sie zur Existenzvernichtung des betroffenen Eigentümers führen<sup>5</sup>, so wird der obige Einwand zwar berücksichtigt, die Aussage selbst ist jedoch ebenso unstreitig wie überflüssig.

Der Satz, daß der vorübergehende Entzug eines Rechts mit zunehmender zeitlicher Dauer in eine Enteignung umschlagen kann, soll eine weitere Präzisierung der Eingriffstiefe herbeiführen.<sup>6</sup> Maßstäbe für die eine Enteignung anzeigende Eingriffstiefe soll die Beziehung des ausgefallenen Ertragswertes zum Substanzwert sein. Die Brauchbarkeit dieser Aussage leidet zunächst darunter, daß von vorübergehenden Eingriffen meistens Gewerbe-

1 dagegen: Leisner, a.a.O., 164.

2 Leisner, a.a.O., 191.

3 Leisner, a.a.O., 199f.

4 Leisner, a.a.O., 201f.

5 Leisner, a.a.O., 206ff.

6 Leisner, a.a.O., 205f.

betriebe betroffen sind, die infolge öffentlicher Baumaßnahmen u.ä. für eine gewisse Zeit ihren Betrieb einstellen müssen; der Substanzwert eines Gewerbebetriebes ist aber infolge schwer abwägbarer wertbestimmender Faktoren wie ihrer Kundenbeziehungen kaum zweifelsfrei festzulegen. Aber auch von diesem Einwand abgesehen, bleibt die Frage, ab welchem Wert des Verhältnisses Ertragswert - Substanzwert der temporäre Eingriff enteignend wirkt. Nimmt man an, daß dieser Punkt erreicht ist, wenn der ausgefallene Ertragswert den Substanzwert erreicht hat, so geht diese Aussage nicht über den erst genannten Gesichtspunkt des enteignend wirkenden Totalentzugs hinaus. Da für den Hauptanwendungsfall - wie oben angedeutet - diese Aussagen nur von begrenztem Wert ist und ein genaues Maß für die Abgrenzung zur Enteignung nicht genannt wird, trägt auch dieser Gesichtspunkt nicht zur Konkretisierung des Begriffs der Eingriffstiefe bei.

Widersprüchlich ist diese Ansicht auch in einem weiteren Punkt. Einerseits soll der Gesetzgeber sichere Kriterien für die Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung schaffen,<sup>1</sup> andererseits soll der Rechtsprechung diese Aufgabe zufallen.<sup>2</sup> Da beides nebeneinander keine Gültigkeit besitzen kann, hätte in dieser Frage eine klare Entscheidung getroffen werden müssen.

Desweiteren soll eine Enteignung immer dann vorliegen, wenn sozialpolitische Maßnahmen in Eigentumsrechts eingreifen. Der Sozialbindung des Eigentums käme keine gesellschaftspolitische, sondern lediglich "großnachbarrechtliche" Funktion zu.<sup>3</sup> Diesem Verständnis liegt ein Irrtum zugrunde, der darauf beruht, daß Inhalt und Grenzen der Sozialbindung nicht differenziert werden.<sup>4</sup>

---

1 Leisner, a.a.O., 235.

2 Leisner, a.a.O., 188.

3 Leisner, a.a.O., 228ff.

4 Gerade auf diese Gefahr weist Leisner an anderer Stelle hin, a.a.O., 11.

Die sozialbindende Inhaltsbestimmung des Eigentums gibt sehr wohl alternativen sozialpolitischen Entwicklungen Raum.<sup>1</sup>

Diese Fehlinterpretation beruht darauf, daß der logisch-systematische Interpretationszusammenhang mit dem Sozialstaatsgebot nicht beachtet wurde.<sup>2</sup> Allerdings ist daran festzuhalten, daß die Grenzen der Sozialbindung fest sind - fest sein müssen auch gegenüber sozialpolitischen Tendenzen.

## VI. Weitere Abgrenzungslehren

Zur Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung versuchen noch andere Theorien beizutragen.

Nach einer Auffassung sollen fiskalische Gesichtspunkte zu der Abgrenzung herangezogen werden.<sup>3</sup> Die Folge einer solchen Praxis wäre die Relativierung der Sozialbindung danach, wie weit die Finanzkraft des Staates reicht. Würden demnach der Staat seine Enteignungstätigkeit in einem solchen Maße ausweiten, daß die notwendigen Entschädigungskosten seine finanzielle Leistungskraft übersteigen würde, so wäre er nach dieser Meinung nicht gezwungen, sich mehr zurückzuhalten, sondern die Eigentümer würden durch eine nachteilige Verschiebung der Grenze zur Enteignung und einen damit verbundenen Entschädigungsausfall bestraft. Diese Konsequenzen machen deutlich, daß dieser Meinung nicht gefolgt werden darf.

Darüber hinaus wird die These vertreten, daß dann eine Sozialbindung vorliege, wenn die Eigentumsbeschränkungen den Interessen des Eigentümers dienen.<sup>4</sup> Diese Feststellung stößt auf

---

1 Vgl. oben in diesem Teil 1. Abschnitt, B IV. 1.

2 Vgl. Leisners Ablehnung des Beitrags des Sozialstaatsgebots für die Auslegung der Sozialbindung des Eigentums, a.a.O., 60ff.

3 Sellmann, Sozialbindung des Eigentums und Enteignung, NJW 1965, 1962 f.

4 BVerwG E 1, 225, 227f. (Beschl. v. 9.11.1954); OVG Münster OVG E 12, 117, 119 (Beschl. v. 23.1.1957); ähnlich BGH DÖV 1958, 311 (U. v. 10.12.1957); BGH Z 23, 30, 33 (U. v. 20.12.1956); letztere Urteile stellen aber - rechtsstaatlich bedenklich - auf den "vernünftigen" Eigentümer ab.

dogmatische Bedenken. Eine Maßnahme, die lediglich den Interessen des Eigentümers dient, ist wohl kaum als "Eingriff" zu qualifizieren.<sup>1</sup> Somit liegt in solchen Fällen weder eine Sozialbindung noch eine Enteignung vor.

Als Ergebnis der kritischen Darstellung der bedeutenderen Lehren zur Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung kann festgehalten werden, daß sämtliche Lehren ungeeignet sind, die gestellte Aufgabe zu lösen. Das wirft die Frage auf, ob außer den aufgezeigten Schwächen den Theorien eine gemeinsame Fehlerursache zugrunde liegt. Im folgenden soll versucht werden, eine Antwort auf diese Frage zu geben.

## B. Fehlerursache und Lösungsversuch

Da keine der bisherigen Theorien zur Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung zutreffend gewesen ist, muß vor dem Versuch einer Neubestimmung dieser Grenze untersucht werden, ob eine gemeinsame Ursache zu den Mängeln der Abgrenzungslehren geführt hat. Das Erkennen und Vermeiden eines solchen Fehlers - wenn es ihn gibt - wird dann als Resultat eine Neuorientierung zur Folge haben.

## I. Fehlerursache

Das Problem der Abgrenzung zwischen Sozialbindung des Eigentums und der Enteignung ist bislang in keiner Weise gelöst worden.<sup>2</sup> Abgesehen von den "immanenten" Fehlern dieser Lehren, die teils in der Unbestimmtheit der Kriterien, teils in ihrer Unlogik liegen, könnte das Unvermögen dieser Theorien, brauchbare Abgrenzungskriterien zu liefern, auch auf ihrer Vorliebe für scheinbar eindeutige und problemlose

---

<sup>1</sup> Leisner, a.a.O., 181.

<sup>2</sup> Leisner, a.a.O., 185 und 13 bemerkt, daß die Diskussion um die Grenzen der Sozialbindung bisher kaum begonnen habe; vgl. auch Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 92.

"Großformeln" beruhen.<sup>1</sup> Die Ergebnisse der Auslegung der Sozialbindungsklausel machen deutlich, weshalb die allumfassenden Abgrenzungsformeln fehlschlagen müssen. Aus dem Interpretationszusammenhang von Art. 15 GG mit Art. 14 Abs. 2 GG ist gefolgert worden, daß die Intensität der Sozialbindung im Zusammenhang mit der Eigenart des Eigentumsobjekts und seiner Stellung in der Gesamtgüterordnung steht.<sup>2</sup> In gleicher Weise ist die Sozialbindung abhängig von den zeitgeschichtlichen Anschauungen darüber, welchen Raum die private Rechtssphäre und welchen Raum die der Gemeinschaft einnehmen soll.<sup>3</sup> Die bislang vorgetragenen Lösungen, die hier keiner Differenzierung zugänglich sind, müssen scheitern. Eine korrekte Lösung der Abgrenzungsfrage muß dem dynamischen Charakter der Sozialbindung Rechnung tragen. Die unterschiedlich intensive Sozialbindungsfähigkeit der verschiedenen Eigentumsobjekte, macht die Abgrenzung mittels eines einheitlich formulierten Kriteriums unmöglich; denn ein solches Abgrenzungsmerkmal kann die nach der Art des Eigentumsobjekts variierende Interessenlage nicht berücksichtigen.'

Auch der Interpretationszusammenhang von Sozialstaatsgebot und Sozialbindung des Eigentums deckt ein Grundübel der Abgrenzungslehren auf. Dieser Interpretationsansatz führte zu dem Ergebnis, daß hinsichtlich der Regelung des Inhalts der Sozialbindung ein weiter Gestaltungsspielraum offensteht, der allerdings am Ende der "Bandbreite" des Gestaltungsspielraums eine absolute Grenze zur Enteignung besitzt. Danach ist die Bestimmung des Inhalts der Sozialbindung als politische Aufgabe dem Gesetzgeber vorbehalten, während die Grenzen der Sozialbindung vom Verfassungsrecht vorgegeben sind.<sup>4</sup> Vage Großformeln, nach denen durch den Richter eine Vielzahl von Wertentscheidungen, diese aber zwingend, angeordnet werden können, engen unzulässigerweise den Raum des Gesetzgebers zur Realisierung der Sozialbindung ein. Der Unterschied zwischen Inhalt und Grenzen der Sozialbindung wird nicht beachtet. Die oben dargestellten Abgrenzungslehren lassen dem

<sup>1</sup> Leisner, a.a.O., 15 und 191f., der hieraus die Konsequenz zieht, unter Vermeidung umfassender Formeln die Lösung in der Aufstellung einzelner Grundsätze suchen zu müssen.

<sup>2</sup> Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 95; Sendler, a.a.O., DöV 1974, 79; BVerfG E 21, 73, 82f.

<sup>3</sup> Zippelius, a.a.O., 60.

<sup>4</sup> So auch Leisner, a.a.O., 189f. obwohl er den hier dargestellten Zusammenhang von Sozialstaat und Sozialbindung leugnet.

Gesetzgeber nicht den notwendigen Gestaltungsraum. Die Theorien entziehen der legislativen Gewalt die Entscheidungskompetenz für die Wertungsfrage, welche Möglichkeit zur Gestaltung der Sozialbindung des Eigentums verwirklicht werden soll, und überantworten sie der Rechtsprechung.<sup>1</sup> Nicht etwa dagegen, daß Gerichte Wertentscheidungen treffen, werden Bedenken erhoben; denn das fällt durchaus nicht aus dem Rahmen juristischer Tätigkeit. Fragwürdig ist der oben beschriebene Vorgang vielmehr deshalb, weil durch ihn Wertentscheidungen, die dem Gesetzgeber anvertraut sind, dem Kompetenzbereich der Rechtsprechung zugewiesen werden. Will man dem Prinzip der Gewaltenteilung - bzw. der Gewaltenhemmung - nicht gänzlich die Bedeutung versagen, dann muß ein solcher Übergriff der judikativen Gewalt in den Kompetenzbereich der Legislative durch ein überwiegendes Interesse legitimiert sein, was dann der Fall ist, wenn eine legislative Wertentscheidung den geltenden Rechtsgrundsätzen eindeutig widerspricht.<sup>2</sup> Eine pauschale Kompetenzverlagerung auf die Rechtsprechung ist demnach nicht zulässig. Die vorliegenden Abgrenzungstheorien, die die politischen Wertentscheidungen im Zusammenhang mit der Sozialbindung des Eigentums dem Gesetzgeber entziehen, verstoßen damit gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung. Eine Abgrenzungslehre, die der Sozialbindung des Eigentums gerecht werden will, muß die dargestellt Kompetenzverschiebung rückgängig machen und dem Gesetzgeber die Entscheidung über den Weg zur Realisierung der Sozialbindung zurückgeben.

## II. Lösungsversuch

Die bisherigen Untersuchungen haben ergeben, daß die Lösung des Abgrenzungsproblems von Sozialbindung des Eigentums und

---

<sup>1</sup> Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 82; Zippelius, a.a.O., 56f; Lichtenberg, a.a.O., 42 f.

<sup>2</sup> Zippelius, a.a.O., 198f., mit weiteren Nachweisen ebenda, Fußnote 3; Bachof, a.a.O., 54; Heller, a.a.O., 10; Scheuner, a.a.O., 466f.; Lichtenberg, a.a.O., 42f.; Hueck, a.a.O., 414; Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 92; BAG NJW 1955, 1335 (U. v. 14.7. 1954).

Enteignung verschiedene Bedingungen erfüllen muß. Zunächst hat die Auslegung des Art. 14 Abs. 2 GG deutlich gemacht, daß zur Realisierung der Sozialbindung des Eigentums ein weiter Gestaltungsraum zur Verfügung steht. In Frage kommen die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Gestaltung der Eigentumsordnung, die den möglichen Formen der Sozialstaatsgestaltung nach Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG entsprechen. Die gesuchte Lösung muß den weiten Kreis der Sozialbindungsmöglichkeiten respektieren.

Ferner muß der Lösungsversuch davon ausgehen, daß ausschließlich die Legislative dazu legitimiert ist, die Entscheidung zu treffen, welcher Weg zur Realisierung der Sozialbindung des Eigentums eingeschlagen werden soll.<sup>1</sup> Diese gesetzgeberische Entscheidungsmacht darf durch die Abgrenzungslösung nicht auf die Rechtsprechung verlagert werden.

Die eigentliche verfassungsrechtliche Problematik besteht darin, die Grenze des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums aufzuzeigen. Es handelt sich hierbei um eine Grenze, die der Gesetzgeber in keinem Fall überschreiten darf. Ausgehend von dem dynamischen Charakter der Sozialbindung muß die Lösung so beschaffen sein, daß sie der je nach Eigentumsobjekt unterschiedlichen Sozialbindungsfähigkeit Rechnung trägt.

#### 1. Verhältnis von Inhalts- und Schrankenbestimmung und Wesensgehaltsgarantie

Zur Abgrenzung sozialbindender Eingriffe gegenüber der Enteignung bietet sich die Wesensgehaltsgarantie gem. Art. 19 Abs. 2 GG an.<sup>2</sup> Danach darf kein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden. Die Wesensgehaltsgarantie als Schranke sozialbindender Eingriffe in das Eigentum läßt einerseits dem

---

1 Vgl. auch Bielenberg, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Sozialbindung im Städtebau, dargestellt an der Sanierung (Stadt- und Dorferneuerung) nach dem Städtebauförderungsgesetz, DVBl. 1971, 442.

2 Creifelds, Rechtswörterbuch, 329 (Enteignung); Wilke und Büser-Ehlers, Das Maklerverbot, JuS 1974, 181; BGH Z 30, 338, 341 f. (U. v. 25.6.1959).

Gesetzgeber einen genügend weiten Spielraum, um unterschiedlichen Konzeptionen der Sozialstaatsgestaltung auf dem Eigentumssektor Raum zu geben; andererseits schützt sie das Eigentum vor Aushöhlung. Zunächst ist zu untersuchen, ob die Bestimmung des Art. 19 Abs. 2 GG auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG anwendbar ist. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie der Begriff "Grundrecht" in Art. 19 Abs. 2 GG auszulegen ist.

Zum einen könnten damit die subjektiven öffentlichen Rechte der Verfassung gemeint sein. Das würde auf Art. 14 GG übertragen bedeuten, daß der Wesensgehalt des subjektiven öffentlichen Rechts der Eigentumsgarantie nicht angetastet werden dürfte, während dieser Schutz die Institutsgarantie nicht betrafte. Dieses Ergebnis ist unbefriedigend, weil die Institutsgarantie das subjektive öffentliche Recht sichern soll; ein Antasten der Institutsgarantie beinhaltet notwendig auch ein Antasten des subjektiven öffentlichen Rechts.

Diese Erwägung spricht dafür, unter Grundrecht im Sinne von Art. 19 Abs. 2 GG den so überschriebenen ersten Abschnitt des Grundgesetzes zu verstehen. Das hat zur Folge, daß die Wesensgehaltsgarantie sich auch auf die Institutsgarantie bezieht. Ob die Wesensgehaltsgarantie geeignet ist, die absolute Grenze zwischen Sozialbindung und Enteignung zu bezeichnen, hängt davon ab, ob sie sich sowohl auf die sozialbindende Beschränkung als auch auf die sozialbindende Inhaltsbestimmung des Eigentumsrechts bezieht;<sup>1</sup> denn auch letztere Eingriffe müssen im Interesse eines wirksamen Eigentumsschutzes begrenzt werden.

Zweifel daran, daß die Wesensgehaltsgarantie auch die Inhaltsbestimmung des Eigentums betrifft, könnten sich daraus ergeben, daß Art. 19 Abs. 2 GG im engen Zusammenhang zu dessen Abs. 1 steht, der sich ausschließlich

---

<sup>1</sup> Wenn überhaupt erörtert wird, ob die Wesensgehaltsgarantie sich auch auf die Inhaltsbestimmung des Eigentums bezieht, dann wird die Problematik dadurch überspielt, daß es "selbstverständlich" sei, daß die Wesensgehaltsgarantie auch die Inhaltsbestimmung beschränkt. Vgl. BVerfG E 14, 263ff.; v. Manngoldt - Klein, a.a.O., Art. 14 GG, Anm. V 1 d; Huber, E.R. Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2, 11.

auf Grundrechtsbeschränkungen bezieht. Daraus könnte der Schluß gezogen werden, daß auch in Art. 19 Abs. 2 GG nur von Grundrechtsbeschränkungen die Rede sei, die Inhaltsbestimmung des Eigentums demnach ohne Rücksicht auf die Wesensgehaltsgarantie möglich sei. Für diese Auslegung spricht zunächst der Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 GG. Im Gegensatz zu allen anderen Grundrechten ist dort ausdrücklich die Inhaltsbestimmung zugelassen worden, die vom Wortlaut her nicht vom Vorbehalt der Wesensgehaltsgarantie erfaßt wird.

Die Konsequenz einer solchen Auslegung scheint allerdings nicht ganz sinnvoll. Der geringere Eingriff - die Schrankenbestimmung des Eigentumsrechts - stünde unter dem Vorbehalt der Wesensgehaltsgarantie, der weitere Eingriff - die Inhaltsbestimmung - aber nicht. Das ist in der Tat ein seltsames Ergebnis, das die Wirksamkeit der Eigentumsgarantie sehr in Frage stellt. Die unterschiedliche Behandlung der beiden Eingriffsmöglichkeiten kann sich auf den Wortlaut der Verfassung berufen. Das ist allerdings nur dann möglich, wenn die Einbeziehung der Inhaltsbestimmung in die Vorbehaltsregelung der Eigentumsgarantie nicht einen anderen Sinn hat, als gerade die unbeschränkte Regelungskompetenz des Gesetzgebers sicherzustellen. Auch hier bringt der Interpretationszusammenhang von Sozialstaatsgebot und Sozialbindung eine sinnvolle Erklärung. Die durch die Interpretation deutlich gewordene legislative Gestaltungskompetenz für die Eigentumsordnung bedarf eines umfassenderen Mittels als der Beschränkung des Eigentumsrechts, nämlich der Möglichkeit zur Inhaltsbestimmung. Dadurch, daß Art. 14 Abs. 1 GG die "Inhaltsbestimmung" als legislative Gestaltungsmöglichkeit ausdrücklich nennt und daß diese Eingriffsmöglichkeit ausschließlich für das Eigentum gilt, wird deutlich, daß der Wesenskern des Eigentums besonders eng zu fassen ist, enger als bei allen anderen Grundrechten. Auf der anderen Seite hat diese Auslegung zur Folge, daß das Eingriffsrecht des Gesetzgebers im Eigentumsbereich besonders weit geht. Der durch die sozialbindende Inhaltsbestimmung auszufüllende Gestaltungsraum des Gesetzgebers wird somit durch die Wesensgehaltsgarantie nur peripher eingeschränkt.

Die lediglich in Art. 14 GG vorgesehene Möglichkeit der Inhaltsbestimmung eines Grundrechts findet so eine sinnvolle Erklärung, ohne daß auf der widerspruchsvollen Ansicht, die Wesensgehaltsgarantie betreffe nicht die Inhaltsbestimmung, beharrt werden müßte, um zu erläutern, daß der Inhaltsbestimmung eigenständige Bedeutung zukommt. Gerade die Offenheit der Eigentumsordnung gegenüber unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten erfordert einen effektiven Eigentumsschutz, der ohne eine Begrenzung der Gestaltungsmöglichkeit undenkbar ist.

Hinzu tritt ein weiteres Argument für die Einbeziehung der Inhaltsbestimmung in die Vorbehaltsregelung des Art. 19 Abs. 2 GG. Wollte man die Inhaltsbestimmung anders behandeln als die Beschränkung des Eigentumsrechts, so müßten die Begriffe sauber voneinander abgegrenzt werden können. Das ist aber lediglich für die Form der Inhaltsbestimmung möglich, die den Eigentumsschutz erweitert. Letzterer Vorgang wirft aber sowieso keine Probleme auf, da hierdurch bestehendes Eigentum nicht berührt wird. Eine Inhaltsbestimmung indes, die sich als Eingriff in bestehende Eigentumsrechte darstellt, ist logischerweise von einer Eigentumsbeschränkung nicht zu differenzieren: sie wirkt selbst rechtsbeschränkend.<sup>1</sup> Die Ansicht, die die Inhaltsbestimmung im Hinblick auf die Wesensgehaltsgarantie anders behandeln will als die Schrankenbestimmung, ist auch aus diesem Grund unhaltbar. Sonach kann festgestellt werden, daß auch die Inhaltsbestimmung des Eigentums unter dem Vorbehalt der Wesensgehaltsgarantie steht.<sup>2</sup>

Fraglich ist, ob eine Verletzung des Wesensgehaltes der Eigentumsгарantie die gleichen Konsequenzen auslöst, wie die Ein-

---

1 Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, 179; "Begrenzung und Inhaltsbestimmung gehören zusammen. Der Gesetzgeber, der Grundrechte begrenzt, bestimmt sie damit auch inhaltlich und umgekehrt."

2 Lindner, a.a.O., 31; vgl. auch Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 85 und 94; BGH Z 6, 270ff.; a.A.: Maunz, Staatsrecht, 144, der behauptet, daß die Inhaltsbestimmung nicht in den Wesensgehalt eingreifen kann.

griff in den Wesensgehalt anderer Grundrechte. Greift eine hoheitliche Maßnahme in den Wesensgehalt eines anderen als des durch Art. 14 GG geschützten Grundrechts ein, so ist diese Maßnahme unzulässig.

Die Wesensgehaltsgarantie soll verhindern, daß ein Eingriff in ein Grundrecht eine bestimmte Intensität überschreitet. Genau auf diesen Erfolg zielt auch die Enteignungsbestimmung des Art. 14 Abs. 3 GG ab: Ab einer bestimmten Intensität soll der Eingriff in das Eigentum durch die Entschädigungspflicht wieder ausgeglichen werden. Die Enteignung stellt sich somit als geringerer Eingriff in das Eigentumsrecht dar als die Sozialbindung; die Enteignung besitzt eigentumsschützende Funktion.<sup>1</sup> Da die Grenze zwischen Sozialbindung und Enteignung den maximalen Intensitätsgrad des Eigentumseingriffs angibt, könnte die Wesensgehaltsgarantie das geeignete Abgrenzungsmerkmal darstellen. In diesem Zusammenhang ist zu vermerken, daß Eingriffe in den Kernbereich des jeweiligen Eigentumsrechts unter bestimmten Voraussetzungen nicht lediglich eine Entschädigungspflicht auslösen, sondern unzulässig sind. Die hierzu gehörenden Formen der Eigentumsentziehung - wie z.B. die Konfiskation politisch unerwünschten Eigentums oder die soziale Umverteilung - spielen jedoch nur eine unbedeutende Rolle<sup>2</sup> und sollen hier vernachlässigt werden. Unabhängig davon, nach welcher Lehre - absolut oder relativ - bzw. nach welcher Methode - objektiv oder subjektiv -<sup>3</sup> der Wesensgehalt bestimmt werden soll, ist festzustellen, daß der Wesenskern für das Eigentumsrecht nicht allgemein festgelegt werden kann.<sup>4</sup> Die Frage nach der Wesensgehaltsgrenze ist bei beweglichem Eigentum anders zu beantworten als bei Grundeigentum. Aber auch für die verschiedenen Arten von Grundstücksrechten und besonders für die zahllosen in ihrer konkreten Lage unterschiedlichen Grundstücksrechte ist eine allgemeine Bestimmung des Wesensgehaltes nicht möglich. Auch der Wesenskern des Eigentums richtet sich nach dem dynamischen Charakter der Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Die Bestimmung des

---

1 Ipsen, Das Bundesverfassungsgericht und das Privateigentum, AöR, 91, 96; "Enteignung ist nicht Wesensgehalt - Antastung, sondern eine Bestätigung und Spezifikation der Eigentumsgarantie."

2 Vgl. hierzu Weber, Eigentum und Enteignung, S. 352, 365.

3 Zur Wesensgehaltsbestimmung vgl. Stein, Lehrbuch des Staatsrechts, 259f.

4 Leisner, Sozialbindung des Eigentums, 191; Lindner, a.a.O., 31.

Wesensgehaltes führt somit zum Ausgangspunkt der Überlegungen zur Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung zurück; zur Lösung der Abgrenzungsproblematik ~~vermag~~ der Weg über die Wesensgehaltsgarantie nicht beizutragen. Festzuhalten bleibt allerdings das im Rahmen der Untersuchung gewonnene Zwischenergebnis, daß der durch Art. 19 GG geschützte Wesenskern beim Eigentum generell enger zu fassen ist als bei sonstigen Grundrechten.

## 2. Abgrenzung durch Abwägung der beteiligten Interessen

Zur Abgrenzung der sozialbindenden Inhalts- und Schrankenbestimmung von der Enteignung könnte die Abwägung der beteiligten öffentlichen und privaten Interessen geeignet sein. Mit dieser Methode wird die Abgrenzung nicht nach formellen Kriterien, sondern nach materiellen Merkmalen auf der Ebene der Eingriffstiefe vorgenommen. Diese Abgrenzungsmethode wird auch dem dynamischen Charakter der Sozialbindung gerecht, indem sie von der Errichtung einer starren Grenze für alle Eigentumspositionen absieht. Überwiegen bei einem Eingriff die öffentlichen Interessen gegenüber den privaten Belangen, so liegt eine sozialbindende Inhalts- und Schrankenbestimmung, andernfalls eine Enteignung vor.<sup>1</sup> Diese Abwägungsformel deckt sich mit jener, die gemäß Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG auch bei der Bestimmung der Höhe der Enteignungsentschädigung anzuwenden ist. Gegen die Übernahme dieser Formel zum Zwecke der Abgrenzung von sozial-

---

<sup>1</sup> Lindner, Die Abgrenzung zwischen Enteignung und Eigentumsbindung ..., 60ff; auch die Rechtsprechung tendiert zum Teil in diese Richtung, vgl. z.B. BVerfG E 18, 121; BVerfG DVB1. 1958, 705; BGH MDR 1961, 764.

bindender Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung sind teilweise Bedenken erhoben worden. So wird eingewendet, daß sowohl die sozialbindende Inhalts- und Schrankenbestimmung als auch die Enteignung "zum Wohle der Allgemeinheit", d.h. im öffentlichen Interesse, erfolgen müsse. Da also beiden Begriffen das Kriterium des "öffentlichen Interesses" immanent sei, sollen logische Erwägungen verbieten, die beiden Begriffe mit Hilfe des Merkmals "öffentliches Interesse" von einander abzugrenzen.<sup>1</sup>

Auf den ersten Blick erscheint der Einwand folgerichtig. Bei exakter Prüfung fällt jedoch auf, daß die Gegenmeinung die Theorie der Interessenabwägung verkennt. Der Einwand würde nur dann zutreffen, wenn eine sozialbindende Inhalts- und Schrankenbestimmung nach der Theorie der Interessenabwägung schon immer dann vorliegen würde, wenn die Eigentumsbeschränkung überhaupt im öffentlichen Interesse liegen würde. Das besagt diese Abgrenzungsmethode jedoch nicht: der Eingriff ist eben nur dann als Konkretisierung der Sozialbindung anzusehen, wenn die konkrete Interessenabwägung ein Überwiegen der öffentlichen Interessen ergibt. Somit schlägt der kritische Einwand nicht durch. Die konkret vorzunehmende Interessenabwägung ist im Lichte der bereits gewonnenen Ergebnisse zur Sozialbindung vorzunehmen. Das bedeutet, daß die im Rahmen der Abgrenzung zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen auf die Konkretisierung eines sozialstaatsgestaltenden Zwecks gerichtet sein

---

<sup>1</sup> Leisner, a.a.O., 87, 95; Lindner, a.a.O., 63.

müssen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Eigentumsrechts ein besonders breiter Gestaltungsspielraum zukommt, der durch die Wesensgehaltsgarantie in geringerem Maße eingeschränkt wird als im übrigen Grundrechtsbereich. Auch ist zu beachten, daß das Grundeigentum einer besonders intensiven Sozialpflichtigkeit unterliegt. Bei der Abwägung spielen eine Reihe von Faktoren eine Rolle: z.B. die Dauer des Eingriffs, die Frage, ob ein Totalentzug vorliegt oder nur eine partielle Rechtsbeschränkung, der Eingriffszweck, die mit der betroffenen Eigentumsposition verfolgten Zwecke, die soziale Abhängigkeit des Eigentümers von dem Bestand des betroffenen Eigentums. Eine abschließende Aufzählung der zu berücksichtigenden Faktoren ist abstrakt nicht möglich. Nicht jedoch ist bei der vorzunehmenden Abwägung auf Art und Umfang der Entschädigung einzugehen, da diese Frage - wie oben dargelegt - lediglich innerhalb der Enteignung zu untersuchen ist. Aus der Interessenabwägung ergibt sich folgerichtig, daß auch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zur Lösung der Abgrenzungsfrage heranzuziehen ist; denn das öffentliche Interesse ist jeweils auf das Ziel des Eingriffs, nicht auf den Eingriff selbst gerichtet. Das Ziel des jeweiligen Eingriffs rechtfertigt jedoch nur die jeweils geringste Eigentumsbeschränkung, die die Zweckerreichung sicherstellt. Somit stellt das Prinzip der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Interessenabwägung eine Grenze dar, jenseits welcher das private Interesse ein Festhalten an dem konkret beabsichtigten Eigentumseingriff verbietet.

### 3. Abschnitt: Die Höhe der Enteignungsentschädigung

Auf den ersten Blick mag es verwundern, daß in diese Analyse der Sozialbindung des Eigentums an Grund und Boden eine Untersuchung über die Enteignungsentschädigung einbezogen wird; schließlich bezeichnet die Sozialbindung die entschädigungslose Eigentumsbeschränkung, die Entschädigungsfrage betrifft also gerade nicht die Sozialbindung. Die Entschädigungspflichtung markiert aber die Grenze zwischen Sozialbindung und Enteignung. Ebenso wie unklare Kriterien für die Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung den Eigentumsschutz gefährden, können ungenaue Entschädigungsrichtlinien die Eigentums-garantie relativieren. Um das zu verdeutlichen, stelle man sich vor, daß nach einem Eingriff in ein Eigentumsrecht zwar feststeht, daß dieser als Enteignung zu werten ist, der Streit darüber, ob die Entschädigung sich nach dem Nominal- oder nach dem Verkehrswert richten soll, aber nicht sicher zu entscheiden ist. Eine solche Unsicherheit in der Entschädigungsfrage läßt den Eigentumsschutz wanken. Aber auch eine zu weit gehende Entschädigungsregelung, die z.B. zur vollen Schadenersatzleistung tendiert, ist nicht unbedenklich. Die Überbetonung der Eigentümerinteressen bedingen eine Gefährdung des Gemeinschaftsanspruchs, dem durch die Sozialbindung Geltung verliehen werden soll. Hier liegt ein weiterer Berührungspunkt von Sozialbindung und Entschädigungsregelung. Schließlich wird auch darüber gestritten, ob aus dem Sozialbindungsge-danken direkt Grundsätze für eine Entschädigungsregelung abzuleiten sind.<sup>1</sup> Unabhängig von dem Ergebnis liegt auch hierin ein Grund für die Behandlung der Entschädigungsregelung in dem Bezugsrahmen der Sozialbindung des Eigentums.

---

<sup>1</sup> Dafür: Bielenberg, Verfassungsrechtliche Eigentums-garantie und Sozialbindung im Städtebau, dargestellt an der Sanie-rung (Stadt- und Dorferneuerung nach dem Städtebauförde-rungsgesetz) DVB1. 1971, 442; dagegen: Leisner, a.a.O., S. 107.

A. Darstellung der Tendenzen in der Rechtsprechung zur  
Entschädigungsregelung des Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG

Im folgenden soll an Hand der Rechtsprechung kritisch beleuchtet werden, wie es zur Geltung des Grundsatzes der Verkehrswertentschädigung bei der Enteignungsentschädigung kam. Dabei kann die Entwicklung der Rechtsprechungspraxis in zwei Abschnitte unterteilt werden, deren Wendepunkt das Bundesbaugesetz vom 23.6.1960 darstellt. In der Zeit kurz nach Inkrafttreten des Grundgesetzes betonten die Gerichte das Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG<sup>1</sup> und lehnten das Prinzip der Verkehrswertentschädigung ab.<sup>2</sup> Es wurde also zwischen der Entschädigung, die auf einer Interessenabwägung beruht, und der Verkehrswertentschädigung ein Unterschied gemacht. Doch schon bald wandelte sich die Rechtsprechung zur Enteignungsentschädigung. Die Gerichtsentscheidungen nannten den Begriff der Interessenabwägung nicht mehr, sondern legten der Enteignungsentschädigung unvermittelt den Begriff der "angemessenen" Entschädigung zugrunde, als ob die Regelung im Grundgesetz mit derjenigen in der Weimarer Reichsverfassung begrifflich übereinstimme.<sup>3</sup> Warum dieser Wandel vorgenommen wurde, ist aus den Entscheidungen nicht erkennbar. Die Folgen ungerechter Urteile, die auf einer exakten Verfassungenanwendung beruhen, werden nicht dargestellt, wie man zur Begründung der vom Verfassungstext abweichenden Praxis hätte erwarten dürfen. In einem Urteil des Bundesgerichtshofs wird entgegen den geschichtlichen Tatsachen sogar behauptet, daß die Regelung des Grundgesetzes mit dem Begriff der Weimarer Reichsverfassung von

---

1 Z.B. BGH Z 6, 270, 294.

2 VG Darmstadt, NJW 1953, 1366 (Vorlagebeschluß v. 7.7. 1953); zwar wird in dieser Entscheidung der Begriff "Völlentschädigung" gebraucht, dennoch wird eine Interessenabwägung durchgeführt. OLG Celle, NJW 1953, 548 (U. v. 23.1.1953); OLG Hamburg MDR 1954, 115 (U. v. 16.10.1953); LG Darmstadt NJW 1954, 1165 (U. v. 9.2.1954); KG NJW 1956, 1360 (U. v. 3.4. 1956).

3 OLG Frankfurt a.M., DVBl. 1954, 511 (U. v. 16.11.1953); BGH Z 13, 378, 380 (U.v. 4.6.1954); Hess.StGH BBauBl. 1956, 478 (U. v. 24.6.1955); dagegen schon frühzeitig Dittus-Zinkahn, a.a.O., 31.

der angemessenen Entschädigung im wesentlichen übereinstimme.<sup>1</sup> Nur noch leichte Differenzierungen zur Entschädigungspraxis des Reichsgerichts sollen zulässig sein. Die Begründung des Bundesgerichtshofs erschöpft sich in der Feststellung, er schließe sich der Meinung des Staatsrechtslehrers Friedrich Giese an.<sup>2</sup> In den folgenden Entscheidungen wurde das Abwägungsgebot zunehmend zur Leerformel, indem es zwar genannt, aber nicht konkret angewendet wurde.<sup>3</sup> Von hier war der Weg zum Prinzip der Verkehrsentschädigung nicht mehr weit.<sup>4</sup> Nur noch wenige Entscheidungen enthielten eine Absage an diesen Grundsatz<sup>5</sup>.

Die Tendenzwende der Rechtsprechung geschah zweifelsohne in der Erwartung und im Vorgriff auf die kommende Regelung der Enteignungsentschädigung im Bundesbaugesetz von 1960. Da schon vor dessen Geltung die Regelung der Entschädigungshöhe feststand, schien es ungerecht, bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes die Entschädigung unterhalb des Marktpreises festzusetzen.<sup>6</sup>

Das Bundesbaugesetz vom 23.6.1960 stellt den entscheidenden Wendepunkt in der Rechtsprechung zur Enteignungsentschädigung

---

1 BGH Z 19, 139, 145.

2 BGH, ebenda.

3 BGH MDR 1956, 545 (U. v. 24.4.1956); BGH VerwRspr. 9, 737, 740, (U. v. 4.7.1957); OVG Koblenz, DÖV 1960, 316 (U. v. 29.1.1959); a.A.: BVerwG DVBl. 1956, 516 (Vorlagebeschluss v. 3.5.1956).

4 BGH Z 19, 139, 145; OVG Koblenz, a.a.O.; OLG Hamburg BBauBl. 1961, 228 (U. v. 20.4.1959); BGH Z 30, 281, 286 (U. v. 8.6.1959); BGH Z 31, 238, 241 (U. v. 30.11.1959); zustimmend Leisner, a.a.O., 111f. und 115.

5 OVG Lüneburg OVGE 14, 481, 485 (U. v. 23.5.1959).

6 Bielenberg, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Sozialbindung im Städtebau... DVBl. 1971, 442; Conradi-Dietrich-Hauff, Für ein soziales Bodenrecht, 17 sehen Ursache und Wirkung umgekehrt. Nach ihrer Auffassung schrieb das Bundesbaugesetz lediglich die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs fest, war also die Konsequenz dessen Spruchpraxis.

dar. Bevor die Vorschriften dieses Gesetzes zur Entschädigungshöhe sich nicht abzeichneten, war der Grundsatz der Verkehrswertentschädigung keineswegs unbestritten. Nach der Regelung des Bundesbaugesetzes von 1960 ist für die Bestimmung der Höhe der Enteignungsentschädigung der Markt entscheidend.<sup>1</sup> Eine Abwägung der Interessen findet somit nicht mehr statt.<sup>2</sup> Die Aufnahme der Verkehrswertentschädigung in das Bundesbaugesetz wird damit begründet, daß die bisherige Spruchpraxis der Rechtsprechung fortgesetzt werden sollte.<sup>3</sup> Die Einführung der Verkehrswertentschädigung wurde mit Argumenten gerechtfertigt, die sich wechselseitig ausschließen: die Rechtsprechung verwies auf die kommende Entschädigungsregelung im Bundesbaugesetz von 1960, während letztere mit dem Hinweis auf die Präjudizierung durch die überkommene Rechtsprechung begründet wird.

Für die Ermittlung des Verkehrswertes gibt das Bundesbaugesetz von 1960 Richtlinien an, die die Spekulation begünstigen;<sup>4</sup> denn die Heranziehung von Vergleichspreisen,<sup>5</sup>

---

1 Vgl. §§ 95 Abs. 1 S. 1 und 141 BBauG v. 1960.

2 Bielenberg, ebenda.

3 Schmidt - Assmann, a.a.O., 265; Zinkahn, Enteignungsrechtliche Probleme des Bundesbaugesetzes, 79: "Das Bundesbaugesetz bringt für die Gemeinden keine neuen Enteignungslasten mit sich, es macht sie nur offenbar. Dabei stimmen die Regelungen mit den Grundsätzen überein, die bereits von der höchstgerichtlichen Rechtsprechung herausgestellt worden sind."

4 Böckenförde, Eigentum, Sozialbindung des Eigentums, Enteignung, in Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft, 33; Müller, Herbert K.R., Das Bodeneigentum in der modernen Rechtsprechung, bei Knirsch, a.a.O., 107.

5 Vgl. § 143 BBauG.

die auf dem Grundstücksmarkt gezahlt werden, führt zwangsläufig zu einer Sanktionierung dieser Preise. Daß der Grundstücksmarkt nicht funktioniert bzw. nicht funktionieren kann, hat das Bundesverfassungsgericht bestätigt.<sup>1</sup>

Darüber hinaus wird nach § 141 BBauG der Wert des konkreten Grundstücks, nicht der Wert des entzogenen Rechts ermittelt;<sup>2</sup> sämtliche Chancen und Erwartungen fließen so in die Entschädigungssumme ein. Hierin liegt ein Widerspruch zu den allgemeinen Grundsätzen der Enteignungsentschädigung.<sup>3</sup>

Diese Praxis läßt sich nur mit dem Argument rechtfertigen, die Entschädigungsregelung des Grundgesetzes wolle nur eine für den Betroffenen ungünstigere, nicht aber eine Regelung ausschließen, die die Gewichte zugunsten des Eigentümers verschiebt.<sup>4</sup>

---

1 BVerfG E 21, 73, 82f.: "Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung des unübersehbaren Spiels der freien Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen; ... er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden."

2 Der gleiche Fehler unterläuft Leisner, a.a.O., 118.

3 KG NJW 1956, 1360; BGH Z 30, 338, 356 (U. v. 25.6.1959); BGH Z 50, 284, 289f. (U. v. 1.7.1968); BGH NJW 1974, 637 (U. v. 28.1.1974); Opfermann, Bodenspekulation oder sozialer Städtebau? ZRP 1972, 195.

4 So in der Tat BayObLG DÖV 1968, 363f. (U. v. 29.5.1967).

Nach dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes vernachlässigte die Rechtsprechung das Gebot der Abwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit und denen des Betroffenen bei der Bestimmung der Enteignungsentschädigung vollkommen<sup>1</sup> oder maß ihm nur ganz geringe Bedeutung bei.<sup>2</sup> Die Entschädigung wurde durchweg zum Verkehrswert vorgenommen.<sup>3</sup>

Die Anwendung des Bundesbaugesetzes von 1960 hat zur Konsequenz, daß in den Verkehrswert solche Wertsteigerungen eingerechnet werden, die darauf beruhen, daß die Qualifizierung eines Grundstücks als Bauland "in absehbarer Zeit mit mehr oder weniger großer Wahrscheinlichkeit zu erhoffen ist".<sup>4</sup>

---

1 BGH Z 39, 198f. (U.v. 8.1.1962); BGH MDR 1963, 917 (U.v. 27.6.1963).

2 Aus der Abwägung soll sich zum Beispiel ergeben, ob eine Entschädigung in Geld an Stelle einer gewünschten Naturalrestitution zulässig ist: BGH Z 41, 354, 359; BGH NJW 1967, 2012 (U.v. 22.5.1967).

3 BGH MDR 1964, 831 (U.v. 30.4.1964); so auch Weber, a.a.O., 388f.; BGH MDR 1964, 830 (U. v. 27.4.1964).

4 BGH Z 39, 198, 201; hiergegen Müller, Herbert K.R., a.a.O., 116ff., der zu Unrecht den Bundesgerichtshof für diese Fehlentwicklung verantwortlich machen will; ähnlich wie BGH Z 39, 198, 201 : BGH MDR 1963, 568f. (U.v. 20.12.1963); BayObLG MDR 1965, 808 (U.v. 14.7.1965); BayObLG MDR 1965, 910 (U.v. 5.7.1965); BGH NJW 1966, 495 (U.v. 6.12.1965); dagegen neuerdings BGH NJW 1974, 637 (U.v. 28.1.1974).

Damit wird eine Enteignungsentschädigung für Positionen geleistet, die rechtlich nicht einmal zu dem sonst anerkannten, begrifflich ohnehin schon über das Sachenrecht hinaus erweiterten Inhalt des Eigentums gehören: sogar die "normalen" Spekulationsgewinne werden höchstrichterlich als entschädigungsfähig anerkannt.

Eine Entscheidung, die besonderer Erwähnung bedarf, traf im Zuge dieser Rechtsauffassung das Bayerische Oberste Landesgericht.<sup>1</sup> Die Entschädigungsregelung des Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG soll nach der Auffassung dieses Gerichts so auszulegen sein, daß wohl eine "geringere Entschädigung als die angemessene, nicht aber eine für den Betroffenen günstigere" ausgeschlossen sein soll. Sogar "eine volle Entschädigung wie beim Schadenersatzanspruch" soll zulässig sein. Wie hier die Interessen der Allgemeinheit noch Berücksichtigung finden sollen, ist nicht mehr vorstellbar.<sup>2</sup> Für eine Interessenabwägung bleibt nach dieser Entscheidung kein Raum. Mit Recht kann man sagen, daß dieses Urteil einen Höhepunkt in der Verformung einer Verfassungsbestimmung darstellt.

Doch schon bevor das Eigentümerinteresse solchermaßen überbewertet wurde, zeichnete sich eine Tendenzwende in der Rechtsprechung ab. Schon 1966 klang in einem Urteil des Bundesgerichtshofs eine veränderte zum Text der Verfassung zurückkehrende Auffassung an. Die Interessenabwägung wurde wieder betont, und der Bundesgerichtshof stellte nun fest, daß die Belange der Allgemeinheit vernachlässigt würden, wollte man - wie unter der Herrschaft der Weimarer Reichsverfassung geschehen - als untere Entschädigungsgrenze den gemeinen Wert annehmen.<sup>3</sup>

Die für diese Entwicklung wichtigste Entscheidung traf das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zum Hamburgischen

<sup>1</sup> BayObLG DÖV 1968, 363f.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu schon BGH NJW 1967, 31 (U.v. 21.10.1966).

<sup>3</sup> BGH ebenda; ähnlich BGH, Z 50, 93, 97 (U.v.1968).

Deichordnungsgesetz vom 29.4.1964.<sup>1</sup> Nach dieser Entscheidung soll die Enteignungsentschädigung "das Ergebnis eines Interessenausgleiches sein und nicht die einseitige Anerkennung der Interessen der Betroffenen" oder der Allgemeinheit. Das Bundesverfassungsgericht erkannte die grundlegende Bedeutung des Abwägungsgebotes für die Bestimmung des Umfangs der Enteignungsentschädigung an und rückte von dem Grundsatz der Verkehrswertentschädigung ab, indem es ausführte:

"Eine starre allein am Marktwert orientierte Entschädigung ist somit dem Grundgesetz fremd. Es trifft auch nicht zu, daß dem Enteigneten immer das volle Äquivalent für das Genommene gegeben werden muß".

In demselben Maße wie die Fragwürdigkeit der Enteignungsentschädigungsregelung in das öffentliche Bewußtsein rückte,<sup>2</sup> sagte sich die Rechtsprechung - soweit ihr das möglich war, also nicht in Anwendung des Bundesbaugesetzes - von dem Grundsatz der Verkehrswertentschädigung los.

---

<sup>1</sup> BVerfG E 24, 367, insbesondere 421; ihm folgend: BayObLG Z 1969, 122, 130 (U. v. 29.5.1969); BGH NJW 1971, 750f. (U. v. 22.2.1971), wo darauf hingewiesen wird, daß die

Entschädigung bei entsprechender Interessenlage auch ganz entfallen kann; BGH Z 57, 359, 368 (U. v. 20.11.1971).

<sup>2</sup> Vgl. Die Entschließung zum Städtebau und Wohnungswesen des Dortmunder Parteitages der SPD 1966 und die Entschließung des Städtebaukongresses der SPD von 1969, veröffentlicht in Engel, Entschließungen der Bundesarbeitsgemeinschaft für Städtebau und Wohnungspolitik der SPD und der Wohnungs- und Städtebaukongresse der SPD, 6 und 11ff.; These 76 aus dem Berliner Programm der CDU, beschlossen auf dem Bundesparteitag 1968 in Berlin, sowie These 8 der "33 Oldenburger-Thesen" der Sozialausschüsse der CDU, 1969, beide in Knirsch, a.a.O., 49f.

Der Grundsatz der Verkehrswertentschädigung, der das enorme Ansteigen der Bodenpreise begünstigt hat, beruht weniger auf der Spruchpraxis der Gerichte als auf der Tätigkeit des Gesetzgebers,<sup>1</sup> der mit dem Erlaß des Bundesgesetzes eine sowohl rechtlich als auch praktisch ungeeignete Entschädigungsregelung in Kraft setzte. Die Rechtsprechung paßte sich dieser Legislativentscheidung an: Daß die Richter auch schon vorher mehrheitlich dahin tendierten, vom vollen Wertersatz auszugehen, lag zum einen daran, daß sie in dieser Ansicht weitgehend im Schrifttum Unterstützung fanden, zum anderen daran, daß sie bei der Abwägung der verschiedenen Faktoren im Einzelfall als Jurist teilweise überfordert waren.<sup>2</sup> Der Gesetzgeber, der hier hätte Maßstäbe setzen müssen,<sup>3</sup> schwieg aber, ließ die Richter mit diesem Problem allein. Ihre Bewährungsprobe bestand die Rechtsprechung, als sie die verfassungsrechtliche Regelung der Enteignungsentschädigung wieder in den Vordergrund stellte und dem Gebot der Interessenabwägung schließlich doch wieder zur Geltung verhalf.<sup>4</sup>

---

1 Bielenberg, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Sozialbindung im Städtebau..., DVBl. 1971, 442.

2 Leisner, a.a.O., 116.

3 Vgl. BVerfG E 4, 219 (236); als Bemessungsfaktoren für die Höhe der Enteignungsentschädigung kommen nach Opfermann, Bodenspekulation oder sozialer Städtebau? ZRP 1972, 195 die eigene Leistung und der selbst erbrachte Aufwand in Frage.

4 Vgl. oben, S. 117f.

B. Auslegung der Entschädigungsregelung gemäß Art. 14  
Abs. 3 S. 3 GG

I. Grammatikalische Auslegung

Gemäß Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG ist die Enteignungsentschädigung "unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen."

Ein Teil der Literatur legt den Wortlaut dahin aus, daß die Abwägung der Interessen wohl für die Art und Weise der Entschädigung, nicht aber für ihre Höhe von Bedeutung sei.<sup>1</sup> Dem ist jedoch entgegen zu halten, daß der umfassende Begriff der Entschädigung sowohl die Art als auch den Umfang der Entschädigung einschließt.<sup>2</sup> In dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung findet die Gegenmeinung jedenfalls keine Stütze.

Die Entschädigung soll unter "gerechter" Abwägung der Interessen bestimmt werden. Aus der Zufügung des Adjektivs "gerecht" läßt sich herleiten, daß der Verfassungsgeber eine starre Entschädigungsregelung, die eine Interessenabwägung nicht zur Grundlage hat, offensichtlich als ungerecht empfand.<sup>3</sup>

Der Begriff "unter ... Abwägung der Interessen" ist so zu verstehen, daß ein bestimmter Entscheidungsprozeß

---

1 Weber, Eigentum und Enteignung, in Neumann - Nipperdey - Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, S. 388f.

2 Bielenberg, Ist die Bemessung der Enteignungsentschädigung nach dem Verkehrswert im Bundesbaugesetz verfassungswidrig? DVBl. 1974, 155; so auch Leisner, a.a.O., 115, der allerdings den Verkehrswert als vermittelndes Ergebnis der Abwägung betrachtet. Ridder, a.a.O., VVDSt 10, 145.

3 Opfermann, Die Enteignungsentschädigung nach dem Grundgesetz, 56.

normiert werden soll, dessen Ergebnis apriori nicht fest bestimmt ist. Eine Gegenmeinung legt den Begriff der Interessenabwägung dagegen so aus, daß ihr Ergebnis der - fest bestimmbare - Verkehrswert sei.<sup>1</sup>

Dies folge daraus, daß der Verkehrswert eben nicht lediglich das Interesse des Betroffenen berücksichtige, sondern durch Angebot und Nachfrage zustandekomme; Der Verkehrswert enthalte somit Abstriche an den Wertvorstellungen des Betroffenen. Auch spekulative Verkehrswerte sollen mit Hilfe der Abwägungsformel nicht gekürzt werden können, da die Spekulation nicht definiert werden könne, sondern das Ergebnis des normalen Marktvorgangs sei.<sup>2</sup> Gewisse Schwierigkeiten, den Vorgang der Spekulation begrifflich zu fassen, rechtfertigen aber nicht den Schluß, daß es eine Spekulation nicht gibt. Im übrigen überzeugt auch der Ansatzpunkt der Gegenmeinung nicht: der Bodenmarkt ist weitgehend frei von "Marktvorgängen", spezifisch "öffentliche" Interessen tragen gerade nicht zur Bildung des Verkehrswertes bei. Ein unter Interessenabwägung bestimmter Wert ist in aller Regel so bemessen, daß er Abstriche gegenüber dem Verkehrswert enthält.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Leisner, a.a.O.<sup>4</sup>, 115f.

<sup>2</sup> ders. a.a.O., 123ff.

<sup>3</sup> Bielenberg, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Sozialbindung im Städtebau .., DVBl. 1971, 442; Dittus-Zinkahn, Baulandbeschaffungsgesetz, 30; schon in seiner Entscheidung BVerfG E 4, 219, 236 (Beschluß v. 21.7.1955) wies das Bundesverfassungsgericht darauf hin, daß die Junktimklausel vor allem deshalb streng zu beachten sei, weil bei der Interessenabwägung gem. Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG eine große Anzahl wirtschaftlicher, sozialer und politischer Faktoren zu berücksichtigen seien, eine Aufgabe, die vornehmlich dem Gesetzgeber obliege. In der Aufzählung der Faktoren liegt zugleich die Feststellung, daß es auf den Marktpreis allein nicht ankommt.

Bielenberg, Ist die Bemessung der Enteignungsentschädigung nach dem Verkehrswert im Bundesbaugesetz verfassungswidrig? DVBl. 1974, 116; so auch BGH NJW 1967, 31 (Urteil vom 21.10.1966) der darauf hinweist, daß die Belange der Allgemeinheit zu kurz kämen, wenn man als untere Grenze der Entschädigung den gemeinen Wert annehmen wolle, wie dies unter der Herrschaft der Weimarer Verfassung geschehen sei.

## II. Historisch-genetische Auslegung

Zur Begründung der Ansicht, die Enteignungsentschädigung nach Art. 14 GG umfasse den vollen Verkehrswert, wird des öfteren darauf hingewiesen, Art. 14 GG habe - was die Höhe der Entschädigung anbelangt, - die Regelung des Art. 153 WRV übernommen.<sup>1</sup> Wenn diese Ansicht zutreffen soll, müßte die Weimarer Reichsverfassung den Verkehrswert als Grundlage der Enteignungsentschädigung vorgesehen haben und Art. 14 GG diese Regelung wieder aufgreifen.

Zunächst soll geprüft werden, ob die Enteignungsentschädigung nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919 den vollen Wertersatz umfaßte. Art. 153 Abs. 2 S. 2 WRV lautete: "Sie (die Enteignung) erfolgt gegen angemessene Entschädigung, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt." Der Begriff der "angemessenen" Entschädigung wurde anfangs keineswegs als voller Wertersatz verstanden, sondern niedriger angesetzt.<sup>2</sup> Obwohl man sich weiterhin bewußt war, daß der Grundsatz der Verkehrswertentschädigung in dem Wortlaut der Reichsverfassung keine Stütze fand,<sup>3</sup> vollzog das Reichsgericht eine grundlegende Wende. Es stellt fest, daß unter der angemessenen Entschädigung voller Wertersatz nach

---

<sup>1</sup> So z.B. Weber, Eigentum und Enteignung, 389; Forsthoff, Verwaltungsrecht, 351; v. Mangoldt - Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 14 GG Anm. VII, 9b; für die Rspr.: BGH Z 6, 270, 294; 11, 156, 163 (Beschl. v. 16.11. 1953); 19, 139, 145.

<sup>2</sup> Anschütz, a.a.O., Art. 153 WRV. Anm. 13; Wolff, M., Reichsverfassung und Eigentum, in Festgabe für Kahl, 15; Bielenberg, a.a.O., DVBl. 1974, 114; Schack, Die Berücksichtigung des Interessenausgleichs bei der Enteignungsentschädigung, DÖV 1966, 549.

<sup>3</sup> Anschütz, ebenda.

Maßgabe des Verkehrswertes zu verstehen sei.<sup>1</sup> Wer für dieses Abweichen vom Wortlaut der Verfassung vom Reichsgericht eine dogmatische Begründung erwartet,<sup>2</sup> sieht sich enttäuscht.

Der Ausdehnung des Entschädigungsumfanges lag ein Begehren zugrunde, das wegen einer Enteignung auf Schadenersatz ging, also auch Folgeschäden des Eingriffs betraf. Gegenüber dieser Forderung stellte sich das Reichsgericht in seiner Entscheidung<sup>3</sup> als Hüter eines engen Entschädigungsbegriffs hin. Es begründete ausführlich, weshalb der Entschädigungsanspruch dem Schadenersatzanspruch nicht gleichgestellt werden durfte. Gleichzeitig nahm das Gericht ohne jegliche Begründung eine Ausweitung des Begriffs der "angemessenen" Entschädigung vor, indem er ausführte, darunter sei eine Entschädigung nach dem Verkehrswert zu verstehen.

Nicht die Weimarer Reichsverfassung ging also von der Enteignungsentschädigung zum Verkehrswert aus, sondern die Subsumtion des Grundsatzes der Verkehrswertentschädigung unter den Begriff der "angemessenen" Entschädigung war das Ergebnis der Rechtsprechung des Reichsgerichts. Dem folgte die Rechtspraxis, so daß bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes der Verkehrswert als korrekter Umfang der Enteignungsentschädigung galt.

---

1 RG Z 112, 189, 192 (U. v. 8.12.1925); 116, 268, 274 (U. v. 11.3.1927).

2 Eine Begründung etwa in der Weise, wie sie Anschütz, a.a.O., Art. 153 WRV, Anm. 8 für die Ausdehnung des Enteignungsbegriffs vorschlägt: Da das Eigentum in weit größerem Ausmaße als in früheren Zeiten der Staatsgewalt ausgeliefert sei, müsse der Eigentumsschutz verstärkt werden.

3 RG Z 112, 189, 192.

Es bleibt also zu untersuchen, ob das Grundgesetz, wenn auch nicht die Regelung der Reichsverfassung zur Enteignungsschädigung, so doch deren Auslegung durch die gerichtliche Praxis übernommen hat. Hierbei kommt der Entstehungsschichte des Art. 14 GG besondere Bedeutung zu.

Der Grundsatzausschuß des Parlamentarischen Rates einigte sich zunächst in deutlicher Absicht eines Abrückens von der Weimarer Entschädigungsregelung auf die Abwägungsformel des jetzigen Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG.<sup>1</sup> Zur Begründung der sowohl zur Weimarer Reichsverfassung als auch zu dem Herrenchiemseer Entwurf abweichenden Fassung erklärte der Abgeordnete Dr. Schmid, die Formulierung der Reichsverfassung von 1919 habe sich nicht bewährt, da sie zum Grundsatz der Vollentschädigung geführt habe.<sup>2</sup> Der neue Wortlaut sollte also eine Abkehr von der früheren Entschädigungspraxis herbeiführen.

Die These der Gegenmeinung, daß sich der Parlamentarische Rat der Bedeutung der Neuregelung gar nicht bewußt gewesen sei,<sup>3</sup> wird von der anschließenden Behandlung der Entschädigungsregelung im Hauptausschuß und im Plenum des Parlamen-

---

<sup>1</sup> v. Doemming - Füssel - Matz, Entstehungsgeschichte der Art. des Grundgesetzes, in JÖR NF 1, 149; Abraham, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 14 GG Anm. II 9; vgl. auch v. Mangoldt, Schriftlicher Bericht über den Abschnitt I, Die Grundrechte, Anlage zum sten. Bericht der 9. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949, 12.

<sup>2</sup> v. Doemming - Füssel - Matz, ebenda; Abraham, ebenda.

<sup>3</sup> Weber, a.a.O., 389 weist zunächst auf den Änderungswillen des Parlamentarischen Rates hin, nimmt aber von dem daraus zwingend folgenden Abwägungsgebot Abstand. Er begründet das damit, wegen der Begriffsverwirrung habe der Parlamentarische Rat gar nicht gewußt, was er getan habe.

tarischen Rates widerlegt. Fünfmal wurde versucht, die im Grundsatzausschuß gefundene Formel durch andere Regelungen zu ersetzen, die auf eine Absicherung der Vollentschädigung hinausliefen.<sup>1</sup> Alle diese Anträge wurden jedoch mehrheitlich abgelehnt. Diese Tatsachen machen den Willen des Verfassungsgebers genügend klar: der Grundsatz der Verkehrswertentschädigung sollte einer flexibleren Regelung weichen.<sup>2</sup>

Im übrigen wird versucht, das Ergebnis der historischen Interpretation dadurch anzugreifen, daß man der historischen Interpretationsmethode die Bedeutung abspricht;<sup>3</sup> denn an der Eindeutigkeit ihres Ergebnisses läßt sich nicht rütteln. Wer sich jedoch in dem gleichen Zusammenhang auf eine andere historische Tatsache, nämlich die Tradition der Rechtsprechung beruft, um den Grundsatz der Verkehrswertentschädigung zu untermauern,<sup>4</sup> macht seine eigene Beweisführung unglaubwürdig. Im übrigen sind die Angriffe auf die Zulässigkeit der historischen Interpretationsmethode schon an anderer Stelle zurückgewiesen worden.<sup>5</sup> Als Ergebnis der historisch-genetischen Interpretation kann festgehalten werden, daß der Grundsatz der Verkehrswertentschädigung der Regelung des Art. 14 GG widerspricht.

---

<sup>1</sup> v. Doemming - Fußlein - Matz, a.a.O., 152 f.

<sup>2</sup> v. Mangoldt, Diskussionsbeitrag, VVDSt 10, 152; Bielenberg, a.a.O., DVBl. 1974, 114; Schulthes, Die Höhe der Enteignungsentschädigung vom Preußischen Enteignungsgesetz bis zum Bundesbaugesetz, 67ff.; Schack, a.a.O., DÖV 1966, 551; Leisner, a.a.O., 110; Opfermann, Die Enteignungsentschädigung nach dem Grundgesetz, 38ff.

<sup>3</sup> Leisner, ebenda bezeichnet die historisch-genetische Interpretationsmethode abwertend als "subjektiv".

<sup>4</sup> derselbe, a.a.O., 115.

<sup>5</sup> vgl. oben in diesem Teil: 1. Abschnitt A. II.

### III. Logisch-systematische Auslegung

Der Umfang der Enteignungsentschädigung wird teilweise zur Intensität der Sozialbindung in Beziehung gesetzt. Von einer intensiven Sozialbindung wird auf eine geringe Entschädigungssumme geschlossen.<sup>1</sup> Es erscheint einleuchtend, daß dieselben Gründe, die eine besonders tiefe Sozialbindung zur Folge haben, auch im Rahmen der Interessenabwägung eine herabgesetzte Enteignungsentschädigung rechtfertigen können. Dabei würde aber verkannt, daß im Rahmen des Art. 14 GG zwei verschiedene Ebenen der Interessenabwägung eine Rolle spielen. Bei der ersten Ebene der Interessenabwägung geht es um das Interesse des Betroffenen an der Ausnutzung des Rechts sowie um das Interesse des Staates an der Vornahme und dem Zweck des Eingriffs; auf dieser Ebene wird die Abgrenzung zwischen Sozialbindung und Enteignung vorgenommen. Bei der zweiten Ebene geht es um das Interesse des Betroffenen an der Erhaltung des Wertes seines Eigentumsrechts und um das Interesse des Staates, für den hoheitlichen Eingriff nicht ungerechtfertigt hohe Entschädigung leisten zu müssen.<sup>2</sup> Das bedeutet, daß bei der Enteignungsentschädigung die fiskalischen Interessen des Staates zu berücksichtigen sind, die jedoch im Rahmen der Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung außer Betracht bleiben müssen.

<sup>1</sup> Vgl. Bielenberg, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Sozialbindung im Städtebau ..., DVBl. 1971, 442.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu Opfermann, a.a.O., 60.

Die Berücksichtigung fiskalischer Interessen bei der Bestimmung der Enteignungsentschädigung trifft in der Literatur teilweise auf Widerspruch; die Berücksichtigung fiskalischer Gesichtspunkte aktualisiere nicht das Interesse der Allgemeinheit, das nur an der Vornahme des Eingriffs bestehe.<sup>1</sup> Diese Meinung verkennt jedoch die bestehende Interessenlage: die Interessen der Allgemeinheit bei der Bestimmung der Enteignungsentschädigung werden gerade dadurch berührt, daß der Staat gezwungen ist, für Enteignungen Entschädigung zu leisten.<sup>2</sup> Zudem fehlen die für die Enteignungsentschädigung aufzuwendenden finanziellen Lasten bei der Finanzierung anderer öffentlicher Aufgaben.

#### IV. Teleologische Auslegung

Angesichts der Aufnahme der legislativen Regelungskompetenz über Art und Ausmaß der Entschädigung in die Bestimmung des Art. 14 Abs. 3 GG erscheint es nicht sinnvoll, aus derselben Verfassungsbestimmung eine starre Entschädigungsregelung abzuleiten. Stünde daß Maß der Entschädigung nämlich schon a priori fest, so wäre es widersinnig, den Gesetzgeber ausdrücklich zur Regelung dieser Frage zu ermächtigen.<sup>3</sup> Auch aus dieser Erwägung verbietet es sich, aus Art. 14 Abs. 3 GG eine generelle Bindung an den Grundsatz der Verkehrswertentschädigung anzunehmen.

---

<sup>1</sup> z.b. Schack, Die Berücksichtigung des Interessenausgleichs bei der Enteignungsentschädigung, DÖV 1966, 549ff.

<sup>2</sup> Opfermann, a.a.O., 60.

<sup>3</sup> Derselbe, a.a.O., 45.

Bei der Interessenabwägung im Rahmen der Enteignungsentschädigung geht es um die Gewichtung des fiskalischen Interesses des Staates einerseits und des Interesses des Betroffenen an einer möglichst hohen Entschädigung andererseits. Das fiskalische Interesse der öffentlichen Hand rechtfertigt jedoch nicht eine Ausnutzung der Enteignungsbestimmung zur Gewinnerzielung; letzterem Ziel steht schon entgegen, daß der enteignende Eingriff nur zum Wohle der Allgemeinheit erfolgen darf.<sup>1</sup>

Im Rahmen der Abwägung der Interessen des Betroffenen und der Allgemeinheit ist danach zu unterscheiden, ob durch die Entschädigungsregelung lediglich solche Vermögenswerte unentschädigt bleiben, die nicht Äquivalent eigener Leistungen des Betroffenen sind, oder ob auch Vermögenswerte unentschädigt bleiben, die auf Arbeits- oder Kapitalleistungen des Betroffenen beruhen.<sup>2</sup> Die Interessen der Allgemeinheit sind insbesondere dann betroffen, wenn Entschädigungsansprüche für Positionen ohne Leistungsäquivalent geltend gemacht werden. Solche Entschädigungsansprüche können abgewiesen werden, wenn ein sachlicher Grund vorliegt.

Innerhalb der Interessenabwägung ist der Gedanke des Vertrauens-

---

1 Opfermann, a.a.O., 61.

2 Grundlegend zu der hier vertretenen Differenzierung:  
Opfermann, a.a.O., 106ff.

schutzes zu berücksichtigen - der im übrigen auch der oben vorgenommenen Unterscheidung der Entschädigungsansprüche zugrunde liegt. Eine auf Vertrauen beruhende Rechtsposition besitzt der Betroffene dann nicht, wenn er das Eigentumsobjekt zu einem überhöhten Kaufpreis erworben hat und das kommende Enteignungsverfahren für ihn im Erwerbszeitpunkt schon erkennbar war. Ferner steht der Gedanke des Vertrauensschutzes einer Entschädigung für werterhöhende Maßnahmen entgegen, die der Betroffene in Kenntnis oder Erwartung einer bevorstehenden Enteignung vornimmt. Den Betroffenen trifft die Obliegenheit den eigenen Schaden gering zu halten.<sup>1</sup>

Schließlich ist auch der Grundsatz der Vorteilsausgleichung in die Interessenabwägung einzubeziehen. Dabei kommt es nicht darauf an, wer den Vorteil verursacht hat; maßgeblich ist allein, ob im Zusammenhang mit dem enteignenden Eingriff dem Betroffenen ein Vorteil entstanden ist.<sup>2</sup> Wenn z.B. ein Grundstücksteil zum Zwecke des Straßenbaus enteignet wird, so ist in der Regel zu berücksichtigen, daß die Straßenbaumaßnahme dem Restgrundstück Vorteile zukommen läßt.

<sup>1</sup> Opfermann, a.a.O., 116f.

<sup>2</sup> Derselbe, a.a.O., 171

## V. Zusammenfassung

Die Auslegung hat somit insgesamt ergeben, daß bei der Bestimmung der Enteignungsentschädigung das Interessenabwägungsgebot unbedingt zu beachten ist. Das führt zwar nicht dazu, daß eine Entschädigung zum Verkehrswert des entzogenen oder beeinträchtigten Rechts in jedem Falle unzulässig ist. Die Entschädigung kann dann dem Verkehrswert entsprechen, wenn die Abwägung ergibt, daß nennenswerte Interessen der Allgemeinheit nicht betroffen sind. Die Auslegung hat aber deutlich gemacht, daß die Annahme eines Grundsatzes der Verkehrswertentschädigung für die Enteignungsentschädigung gegen Wortlaut und Sinn der Verfassung verstößt.

Die Auslegung hat schließlich auch verschiedene bei der Interessenabwägung zu berücksichtigende Gesichtspunkte aufgezeigt; insbesondere ist bei der Abwägung danach zu differenzieren, ob das entzogene Recht durch Leistung oder Kapitaleinsatz des Betroffenen erworben wurde.

#### 4. Abschnitt: Die Bedeutung der Sozialbindung für Grund und Boden

In den ersten drei Abschnitten dieses Teils sind die Sozialbindung des Eigentums und die damit in Zusammenhang stehenden Fragen allgemein erörtert worden, ohne daß sie zu einem besonderen Eigentumsobjekt in Beziehung gebracht wurde. Da es in dieser Untersuchung um eigentumsrechtliche Probleme der Bodenrechtsreform geht, ist es notwendig, die oben erzielten Ergebnisse auf das Grundstückseigentum zu übertragen. Dadurch sollen die Kriterien gefunden werden, an denen unten die Programme der Parteien zur Bodenrechtsreform gemessen werden.

##### A. Gesetzgeberischer Spielraum zur Gestaltung der Bodenordnung

Die allgemeine Auslegung der Sozialbindung des Eigentums trifft auch für das Grundeigentum zu. Der Zusammenhang zwischen der Sozialbindung und dem Grundeigentum ist besonders eng, weil erstere sich vor allem im Immobilienrecht entwickelt hat und auch heute noch die meisten Entscheidungen zur Sozialbindung aus dem Bodenrecht stammen.<sup>1</sup> Grundlage einer sozialen Bodenordnung ist <sup>das</sup> Sozialstaatsgebot.<sup>2</sup> Hiernach besitzt der Staat einen weiten Spielraum zur Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung; somit ist der Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes Modell einer Grundstücksordnung festgelegt. Er darf vielmehr auch auf dem Bodensektor verschiedene Eigentumsmodelle verbindlich einführen. Das bedeutet, daß keine verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht, den Grundstücksverkehr marktwirtschaftlich zu regeln.

<sup>1</sup> Leisner, a.a.O., 232.

<sup>2</sup> Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 110; Heitzer-Oestreicher, a.a.O., 1047.

Der Entscheidungsspielraum, den die Legislative bei der Gestaltung der Sozial- und Wirtschaftsordnung - deren Teil die Grundstücksordnung ist - besitzt, muß von den anderen Gewalten respektiert werden. Auch die Judikative darf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nicht unzulässig einengen und sich legislative Kompetenzen anmaßen. Für die inhaltliche Ausfüllung der Sozialbindung des Grundeigentums ist der Gesetzgeber zuständig als die staatliche Gewalt, die eine Legitimation für politische Entscheidungen besitzt.<sup>1</sup>

Bislang hat der Gesetzgeber den Auftrag, die Bodenordnung sozial zu gestalten, nur bruchstückhaft erfüllt.<sup>2</sup> Zwar sind unter der Geltung des Grundgesetzes zwei bedeutende Gesetze - das Bundesbaugesetz von 1960 und das Städtebauförderungsgesetz - verabschiedet worden, ein drittes - die grundlegende Novelle des Bundesbaugesetzes - befindet sich im Gesetzgebungsverfahren. Doch wenigstens die beiden erstgenannten Gesetze bleiben Stückwerk: das erste, weil es kaum soziale Verbesserung gebracht hat,<sup>3</sup> das zweite, weil es nur einen beschränkten Anwendungsbereich besitzt. Die Novelle zum Bundesbaugesetz soll ein erster Schritt auf dem Weg zu einem sozialen Bodenrecht sein; ein später Schritt, wenn man bedenkt, daß der Verfassungsgeber die Sozialbindungsklausel vor allem wegen der unbefriedigenden Bodenordnung in das Grundgesetz aufgenommen hat.<sup>4</sup> Die Programme der politischen Parteien zur Reform des Bodenrechts sind als Richtlinie einer zukünftigen Bodenordnung, die den Verfassungsaufträge einlösen soll, gedacht. Bevor man es unternimmt, die verfassungsrechtlichen Grenzen zu bestimmen, die der Neugestaltung der Bodenordnung

---

<sup>1</sup> Auch die Spitze der Exekutive ist in einem gewissen Umfang zu politischen Entscheidungen legitimiert. Da sie aber nach u.a. den Prinzipien des Vorbehalts des Gesetzes und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung an die Entscheidungen der Legislative gebunden sind, handelt es sich hierbei um eine abgeleitete Legitimation der Exekutive.

<sup>2</sup> Heinemann, Bodeneigentum und Städtebau, in Knirsch, a.a.O., 84; Jahn, Rechtspolitik und soziale Demokratie, 16f.

<sup>3</sup> Rätz, Darstellung und Kritik der Bodenpolitik und des Bodenrechts in der BRD, in Demokratie und Recht 1973, 13f.

<sup>4</sup> Parlament. Rat, 8. Sitzung d. Grundausschusses, Sten.Prot., 62 ff.

gesetzt sind, ist es notwendig, sich zu vergegenwärtigen, daß der Gesetzgeber bei der Erfüllung dieser Aufgabe einen weiten Gestaltungsspielraum besitzt. Diese Überlegung muß Ausgangspunkt jeglicher juristischer Beurteilung von gesetzgeberischen Bemühungen um die Bodenrechtsreform sein, ebenso wie sie für die Bodenrechtsreformprogramme gilt, die ja auf eine legislative Umsetzung angelegt sind.

## B. Sozialbindung an Grund und Boden

Die gegenwärtige Rechtslage des Grund und Bodens ist einseitig durch Bewahrung und Schutz des Eigentums gekennzeichnet, die Sozialbindung muß noch in die Wirklichkeit umgesetzt werden.<sup>1</sup> Unterbleibt eine soziale Reform des Bodenrechts, so werden bei der Stadterneuerung ähnliche Fehlentwicklungen auftreten wie beim Wiederaufbau nach dem Kriege.<sup>2</sup>

Ausgangspunkt aller Überlegungen zur Realisierung der Sozialpflichtigkeit des Bodeneigentums ist die Tatsache, daß die Intensität der Sozialbindung mit der Eigenart des Eigentumsobjekts und seiner Stellung in der Gesamtgüterordnung zusammenhängt.<sup>3</sup> Die Sozialbindung wirkt also nicht gleichmäßig bei allen Eigentumsobjekten, sondern richtet sich in ihrem Umfang nach der Bedeutung der jeweiligen Sache. Mit anderen Worten: Die Sozialbindung besitzt dynamischen Charakter.

Die Sozialbindung geht beim Grundeigentum tiefer als bei den meisten anderen Eigentumsarten, insbesondere tiefer als bei beweglichen Sachen.<sup>4</sup> Das hat zunächst seinen Grund darin, daß das Bodeneigentum eine hervorragende Bedeutung für die Allgemeinheit besitzt. Grund und Boden ist notwendig, um die existentiellen Bedürfnisse der Gesellschaft, wie Wohnen, Erholen und Produzieren, zu befriedigen. Deshalb zwingt - so das Bundesverfassungsgericht - eine gerechte Gesellschaftsordnung dazu, "die Interessen der Allgemeinheit beim Boden

---

<sup>1</sup> Jahn, a.a.O., 16.

<sup>2</sup> Tamms-Wortmann, Städtebau, 194

<sup>3</sup> Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 95; Sendler, a.a.O., DÖV 1974, 79; Heitzer-Oestreicher, a.a.O., 1048.

<sup>4</sup> Heitzer-Oestreicher, ebenda.

in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen, als bei anderen Vermögensgütern.<sup>1)</sup>

Ein weiterer Grund für die besondere Intensität der Sozialbindung beim Bodeneigentum besteht darin, daß der herkömmliche Mechanismus zur Bedürfnisbefriedigung, der Markt, beim Grundstücksverkehr weitgehend versagt. Der Marktmechanismus beruht darauf, daß Angebot und Nachfrage den Preis regulieren. Steigt die Nachfrage nach einem bestimmten Gut oder wird dieses Gut in geringerer Menge angeboten, so steigt der Preis. Der erhöhte Preis reizt die Produktion der betreffenden Güter an, so daß das Angebot wächst. Das größere Angebot wiederum läßt den Preis sinken. Das Marktmodell führt somit zur optimalen Bedürfnisbefriedigung, sowohl was den Umfang der produzierten Güter angeht, als auch, was den Preis der Güter angeht. Dieser Mechanismus kann - wie man gesehen hat - nur funktionieren, wenn der Produktion der betreffenden Güter keine anderen Grenzen als die der Marktgesetze gesetzt sind. Grund und Boden kann aber nicht in beliebigem Umfang dem Markt zur Verfügung gestellt werden; die Menge dieses Gutes ist von vorn herein begrenzt. Deshalb kann der Marktmechanismus beim Grundstücksverkehr unmöglich funktionieren.<sup>2)</sup> Langfristige Gemeinschaftsbedürfnisse wie das hier angesprochene, die der Markt nicht befriedigen kann, darf der Staat durch sozialbindende Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit sichern.<sup>3)</sup> Die Ungültigkeit der Marktgesetze auf dem Bodensektor und die hohen Spekulationsgewinne im Grundstückshandel werden durch zahlreiche Beispiele belegt.<sup>4)</sup> Die Knappheit des Bodens, die darauf beruht, daß dieses Gut nicht mobil ist und stets in einer konkreten Lage benötigt wird, stärkt die Position der Eigentümer baulich nutzbarer Grundstücke.

<sup>1)</sup> BVerfG E 21, 73, 82 f.; Leibholz, a.a.O. 92.

<sup>2)</sup> BVerfG ebenda.

<sup>3)</sup> Kriele, a.a.O., 4.

<sup>4)</sup> Beispiele bei Rothweiler, a.a.O. und bei Müller, Herbert K.R., a.a.O., 107f.

Die öffentliche Hand, die zur Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben, z.B. zum Straßenbau, auf den Erwerb zahlreicher Grundstücke angewiesen ist, ist dadurch teilweise ökonomisch-politischem Druck ausgesetzt. Für Eigentumsobjekte, die ihrem Inhaber ökonomisch-politische Macht vermitteln, hat die Sozialbindung aber eine besonders aggressive Bedeutung.<sup>1</sup>

Die besondere Tiefe der Sozialbindung beim Bodeneigentum wird auch im Hinblick auf Art. 15 GG deutlich. Die systematische Interpretation des Art. 14 Abs. 2 GG hat schon gezeigt, daß die Sozialbindung bei den in Art. 15 GG genannten Objekten besonders intensiv ist, da der Verfassungsgeber ihre Sozialisierungsreife festgestellt hat.<sup>2</sup> Zu den Objekten des Art. 15 GG gehört auch Grund und Boden. Das bedeutet, daß gegenüber dem Grundeigentum weiter gehende Maßnahmen als Sozialbindung zulässig sind als gegenüber anderen Eigentumsobjekten. Bedeutung besitzt diese Aussage für die Bestimmung der Grenze zwischen Sozialbindung und Enteignung: Eingriffe, die bei anderen Eigentumsobjekten die Mittel-Zweck-Relation überschreiten würden und somit als Enteignung zu werten wären, können beim Grundeigentum insoweit zulässig sein und sich als Sozialbindung darstellen.

#### C. Die Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung bei Eingriffen in das Grundeigentum

Für die Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung gelten auch hinsichtlich des Grundeigentums die oben dargestellten allgemeinen Regeln. Dabei ist zu beachten, daß der Gesetzgeber für die Gestaltung des Inhalts der Sozialbindung einen weiten Spielraum besitzt. Maßnahmen innerhalb dieses Spielraums sind juristischer Nachprüfung nicht zugänglich.

---

<sup>1</sup> Raiser, Diskussionsbeitrag, VVDSt 10, 159 und 167.

<sup>2</sup> Vgl. Ipsen, a.a.O., VVDSt 10, 95.

Bei der Abgrenzung zwischen Sozialbindung und Enteignung ist zu beachten, daß sich aus der - oben dargestellten - Beziehung zwischen Eigentumsinhaltsbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und Wesensgehaltsgarantie gem. Art. 19 Abs. 2 GG ein besonders enger Kernbereich des Eigentums ergibt. Beim Bodeneigentum ist dieser ohnehin enge Kernbereich weiter geschmälert: das folgt daraus, daß die Sozialbindung bei Grund und Boden als eines der Objekte des Art. 15 GG besonders tief geht.

Die Sozialbindung hat mit der Enteignung gemeinsam, daß beide Eingriffe im öffentlichen Interesse liegen müssen, im Gegensatz zum sozialbindenden Eingriff die öffentlichen gegenüber den privaten Interessen jedoch nicht überwiegen; der Ausgleich für die zurückstehenden privaten Interessen geschieht mittels der Enteignungsentschädigung. Damit ein Eingriff sozialbindend wirkt, muß eine Abwägung ergeben, daß die öffentlichen Interessen den privaten vorgehen; zudem muß der Eingriff verhältnismäßig sein. Ansatzpunkt zur Bestimmung der widerstreitenden Interessen ist auf der Seite des Betroffenen dessen Interesse an der Ausnutzung des Bodeneigentums, auf der Seite der öffentlichen Hand das mit dem Eingriff verfolgte und erreichbare Ziel, welches auf die Sozialstaatsgestaltung gerichtet sein muß. Fiskalische Gesichtspunkte sind im Rahmen dieser Abgrenzung nicht zu berücksichtigen, sie spielen bei der Bestimmung der Enteignungsentschädigung eine Rolle.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist immer dann verletzt, wenn das betroffene Recht - hier das Grundeigentum - stärker eingeschränkt wird, als durch den sachlichen Anlaß und Grund der Maßnahme gerechtfertigt wird. Dieses Kriterium stellt allerdings keine absolute Grenze auf, kann also im Zusammenhang mit der in Frage stehenden Abgrenzung nur Hilfsfunktionen besitzen. Da beim Grundeigentum die Sozialpflichtigkeit besonders intensiv ist, gilt für die Prüfung von Verstößen gegen

das Prinzip der Verhältnismäßigkeit ein relativ weiter Maßstab; denn Eigentum an Grund und Boden ist in besonderer Weise gemeinschaftsbezogen; oft müssen schädliche Auswirkungen des Eigentums an Grund und Boden rasch bekämpft werden, um die Belange der Gemeinschaft wirksam zu schützen. Die Notwendigkeit, Entscheidungen vielfach unter Zeitdruck zu treffen, läßt es zulässig erscheinen, daß für die Beantwortung der Frage nach der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht allzu enge Maßstäbe gelten.

#### D. Die Höhe der Entschädigung bei der Enteignung von Grundeigentum

Bei der Bestimmung der Höhe der Enteignungsentschädigung ist davon auszugehen, daß nicht für Einbußen, die die konkrete Sache erleidet, Entschädigung zu leisten ist, sondern daß nur für Einbußen am rechtlich geschützten Inhalt des Eigentums entschädigt werden muß. Chancen und Erwartungen, die gerade im Grundstücksverkehr den Wert des Objekts mitbestimmen, sollen bei der Enteignungsentschädigung nicht berücksichtigt werden. Entschädigt wird also der Rechtsverlust, nicht der Verlust der konkreten Sache.

Darüber hinaus gilt, daß nur Beeinträchtigungen von vermögenswerten Positionen des Privatrechts im vollen Umfang entschädigungsfähig sind. Soweit die betroffenen Vermögenspositionen aufgrund öffentlichen Rechts bestehen, werden sie vom Eigentumsschutz nur erfaßt, wenn sie im wesentlichen durch eigene Leistung - sei es durch Arbeit, sei es durch Einsatz von

von Kapital - erworben wurden.<sup>1</sup>

Desweiteren hat die Bestimmung des Umfangs der Enteignungsentschädigung gem. Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG von einer Interessenabwägung auszugehen. Aus diesem Grunde und auch, weil sonst der Wert der Chancen in die Entschädigungssumme einfließen würde, verbietet sich der Grundsatz der Verkehrswertentschädigung als geeigneter Maßstab einer Entschädigungsregelung bei der Grundstücksenteignung. Die Abwägungsformel des Art. 14 GG sollte nach dem Willen des Verfassungsgebers zumindest spekulative Bodenwertzuwächse von der Entschädigung ausnehmen. Daran ändert auch das Argument nichts, daß Marktwirtschaft ohne Spekulation undenkbar sei,<sup>2</sup> zum einen ist das marktwirtschaftliche System nicht die einzig mögliche verfassungskonforme Wirtschaftsordnung, zum anderen kann der Staat nicht gehindert werden, marktwirtschaftlich normale Spekulationsgewinne von der Enteignungsentschädigung auszunehmen. Noch gilt eben nicht der Satz, daß der Private unbehindert durch den Staat seinen Gewinn bestimmen darf,<sup>3</sup> noch ist der Staat unbeschränkt im privaten Gewinnstreben nicht schutzlos preisgegeben. Schließlich werden die Spekulationspreise nicht von einem anonymen Staatswesen bezahlt, sondern mittels der von allen Staatsbürgern aufgebrachtten Steuer-gelder bestritten; dieser Mehrheit von Staatsbürgern ist der Staat in größerem Maße verpflichtet als den unangemessenen Gewinnansprüchen einiger weniger.

<sup>1</sup> BVerfG E 1, 264, 277ff. (U.v. 30.4.1952); 11, 221, 226 (U. v. 21.6.1960); 14, 288, 293f. (Beschuß v. 11.10.1962); 16, 94, 111f. (Beschuß v. 7.5.1963); 18, 392, 397 (Beschuß v. 3.3.1965); 24, 203, 225f. (Beschuß v. 16.10.1968)

<sup>2</sup> Leisner, a.a.O., 123: "Marktwirtschaft liegt vor, wenn alle spekulieren."

<sup>3</sup> so aber Leisner, a.a.O., 176f., der solche preisbegrenzten Eingriffe in die Marktwirtschaft gar als Vernichtung der Wirtschaftsfreiheit ansieht. Leisner übersieht, daß das Grundgesetz bindungslose Freiheit nicht kennt.

Andererseits kann die Abwägung der beteiligten Interessen auch nicht dazu führen, daß der Enteignete mit einer Nominalentschädigung abgefunden wird, wie es teilweise erwogen wird.<sup>1</sup> Eine Entschädigung, die einem Nullum gleichkommt und nur geleistet wird, um der Form des Grundgesetzes zu entsprechen, wird vom Sinn und Zweck des Art. 14 GG nicht gedeckt.<sup>2</sup> Die Entschädigungsverpflichtung bei der Enteignung, die ein Moment des Eigentumsschutzes darstellt, verliert ihre Funktion, wenn sie auf dem Wege der Nominalentschädigung umgangen werden könnte.

Bei der Interessenabwägung steht der Gedanke des Vertrauensschutzes im Vordergrund. Nicht entschädigte private Vermögenswerte sind danach zu differenzieren, ob ihnen ein Leistungsäquivalent gegenübersteht, oder ob sie leistungslos bzw. ohne eigenen Kapitaleinsatz den Betroffenen zugefallen sind. Vermögenswerte private Rechte der zweiten Gruppe können zulässigerweise ohne Entschädigung entzogen werden, wenn ein sachlicher Grund vorliegt.

Für die Entschädigung bei der Grundstücksenteignung bedeutet dies, daß der Teil der Marktwertes nicht entschädigt werden muß, der nicht auf eigener Leistung des Betroffenen beruht.<sup>3</sup> Unter die entschädigungslos entziehbaren Positionen fällt die Marktwertserhöhung, die ein Grundstück durch seine Qualifizierung als Bauerwartungsland erfährt.

---

<sup>1</sup> Abraham, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 14 Anm. II 9; v. Mangoldt, bei v. Doemmig- Fülleln - Matz, a.a.O., JöR NF Band 1, 151, der von dieser Ansicht in einem Diskussionsbeitrag anlässlich der Staatsrechtslehrrer-tagung 1952 wieder Abstand genommen hat, vgl. VVDSt 10, 152f.

<sup>2</sup> Ipsen, a.a.O., VVDSt, 10, 98.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Opfermann, Die Enteignungsentschädigung nach dem GG , 147ff.

Bei der Entziehung von Garten- oder Ackerland ist in der Regel der Ertragswert zu ersetzen bzw. der Verkehrswert für vergleichbares Garten- oder Ackerland; der Umstand, daß es sich um Bau-erwartungsland handelt, hat bei der Bemessung der Entschädigung außer Betracht zu bleiben.

Demgegenüber ist die Bausubstanz regelmäßig nach dem Verkehrswert zu entschädigen; denn er stellt in der Regel bei Gebäuden den Gegenwert für Kapital- oder Arbeitseinsatz des Rechtsinhabers dar. Abstriche können sich aber z.B. ergeben, wenn werterhöhende Maßnahmen im Hinblick auf die zu erwartende Enteignung vorgenommen werden.

Nicht zu entschädigen ist ferner der Entzug einer bisher zulässigen - aber nicht realisierten - baulichen Nutzungsmöglichkeit, weil auch diese Position nicht auf eigener Leistung beruht. Von diesem Grundsatz sind jedoch Ausnahmen zu machen, beispielsweise in dem Fall, daß das Grundstück gerade im Hinblick auf die entzogene Nutzungsmöglichkeit erworben wurde und dieser Tatsache durch einen erhöhten Kaufpreis Rechnung getragen worden ist.<sup>1</sup> Schließlich ist bei der Enteignungsentschädigung auch die bloße Chance zukünftiger Wertsteigerung nicht zu entschädigen. Maßgeblicher Zeitpunkt auch für den Entschädigungsumfang ist der Zeitpunkt der Enteignung; allerdings kann sich die öffentliche Hand in Härtefällen die Anrechnung bis zum Zeitpunkt der Konkretisierung solcher Chancen auch vorbehalten.<sup>2</sup>

---

1 Opfermann, a.a.O., 154.

2 Derselbe, a.a.O., 172.

### 3. Teil: Verfassungsrechtliche Beurteilung der Bodenrechtsreformprogramme im Hinblick auf Art. 14 GG

Nachdem die eigentumserheblichen Grundzüge der Bodenrechtsreformprogramme der drei wichtigsten politischen Parteien in der Bundesrepublik vorgestellt und im Anschluß daran die Kriterien für die verfassungsrechtliche Beurteilung an Hand des Art. 14 GG aufgestellt worden sind, soll auf dieser Grundlage nachstehend die Bewertung der Programme zur Bodenrechtsreform vorgenommen werden.

Die sich auf Art. 14 GG beschränkende verfassungsrechtliche Beurteilung wird nicht nach den einzelnen Parteien getrennt durchgeführt. Da die Parteien in einer Reihe von Vorschlägen grundsätzlich übereinstimmen und zum Teil lediglich in Details unterschiedliche Lösungen anbieten, erscheint eine nach den vorgeschlagenen Maßnahmen gegliederte Beurteilung vorteilhafter. Im übrigen ermöglicht ein Vorgehen in dieser Form auch eine knappere Darstellung. Die Maßnahmen zur Bodenreform lassen sich in Gruppen unterteilen, die den Gang der Gliederung bestimmen:

- Maßnahmen zur Reform des Planungsrechts und Instrumente zur Plandurchsetzung,
- Maßnahmen zur Abschöpfung der planungsbedingten Wertsteigerungen,
- periodisch wiederkehrende steuerrechtliche Maßnahmen und
- die Einführung eines kommunalen Verfügungs- und privaten Nutzungseigentums an Grund und Boden.

1. Abschnitt: Beurteilung der eigentumserheblichen Maßnahmen  
zur Reform des Planungsrechts und zur Plan-  
durchsetzung

Die Programme zur Bodenreform sehen verschiedene Maßnahmen zur Reform des Planungsrechts und zur Durchsetzung der kommunalen Bauleitplanung vor. Im Rahmen der Vorschläge der Reform des Planungsrechts soll die Erweiterung der Möglichkeiten zur Nutzungsfestsetzung im Bebauungsplan auf ihre Vereinbarkeit mit dem Eigentumsschutz des Art. 14 GG untersucht werden. Unter den Maßnahmen zur Plandurchsetzung sind die Nutzungsgebote - Bau-, Modernisierungs-, Erhaltungs- und Abbruchgebot - sowie die Erweiterung der Anwendungsbereiche der Enteignung und des gemeindlichen Vorkaufsrechts und die Entwicklungsgenehmigung zu nennen.

A. Erweiterung der Möglichkeiten zur Nutzungsfestsetzung  
im Bebauungsplan

Sowohl die SPD als auch die CDU setzen sich für eine Ausweitung der Möglichkeiten zur Nutzungsfestsetzung im Bebauungsplan ein, wonach die Gemeinden in die Lage versetzt werden, die Nutzung von Grundstücken detaillierter vorzuschreiben.

Soweit erstmalig die bauliche Nutzung eines Grundstücks festgelegt wird, liegt kein belastender Eingriff in die Vermögensposition des Betroffenen vor, da ein Grundstückseigentümer keinen Anspruch auf die Verwirklichung einer bestimmten Nutzung besitzt. In diesem Fall besteht also keine Kollision mit dem Eigentumsschutz des Art. 14 GG. Eine detailliertere Nutzungsbestimmung als sie bislang üblich war ist im Zusammenhang mit der Neuausweisung von Baugebieten im Hinblick auf Art. 14 GG unproblematisch.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Rüfner, Bodenordnung und Eigentumsgarantie, JuS 1973, 595.

Werden durch detailliertere Nutzungsfestsetzungen bereits vorhandene Nutzungsarten eingeengt, so liegt ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 GG vor; denn eine rechtlich zulässige Nutzungsmöglichkeit wächst dem privaten Grundstückseigentum zu.<sup>1</sup> Damit ist allerdings nicht dargetan, daß eine Beschneidung vorhandener Nutzungsmöglichkeiten enteignend wirkt; vielmehr setzt auch eine sozialbindende Maßnahme Eigentum voraus.

Die Beschneidung vorhandener Nutzungsmöglichkeiten ist ein Problem des Planungsschadens. Die Entziehung einer rechtlich zulässigen Nutzungsmöglichkeit wirkt dann enteignend, wenn das private Interesse am Bestand der Nutzungsmöglichkeit dem widerstrebenden öffentlichen Interesse vorgeht. Eine für alle Fälle gültige Interessenabwägung läßt sich generell nicht vornehmen; denn auch Motiv und Zweck der von der öffentlichen Hand vorgenommenen Nutzungsänderung sind in die Prüfung einzubeziehen. Es lassen sich im Rahmen einer generellen Prüfung lediglich grobe Maßstäbe angeben. Soweit eine bereits realisierte Nutzung entzogen wird, wird in aller Regel das private Interesse vorgehen, soweit die betroffene Nutzung nicht spekulativ ist. Für den Entzug dieser Position ist eine Entschädigung zu leisten, die nach dem Verkehrswert zu bemessen ist, da der Eigentümer im Vertrauen auf den Bestand der Planfestsetzung die rechtlich zulässige Nutzung realisiert. Soweit eine rechtlich zulässige Nutzung nicht realisiert wird, sind bei einem Entzug die betroffenen privaten Interessen erheblich geringer zu bewerten. Hier spricht eine Vermutung für das Überwiegen der öffentlichen Interessen. Etwas anderes gilt für Maßnahmen des Eigentümers, die im Vertrauen auf den Bestand der öffentlichen Planung getätigt werden, aber durch eine Planänderung sinnlos geworden sind - z.B. die Erstellung einer Bauzeichnung, die der neuen Planfestsetzung widerspricht. Die extensive Regelung der Entschädigung für Planungsschäden nach §§ 44 BBauG geht indes weit über den Garantietatbestand des Art. 14 GG hinaus, weil sich diese Vorschrift nicht an der Nutzungsrealisierung orientiert. Die angestrebte Ausweitung der Möglichkeiten zur Nutzungsfestsetzung im Bebauungsplan muß zwingend nur für solche Fälle eine Entschädigung vorsehen, in denen eine nicht-

---

1 Zum privaten Charakter der rechtlich zulässigen Nutzungen vgl. unten die entsprechenden Überlegungen zum Eigentumschutz für planungsbedingte Wertsteigerungen.

spekulative realisierte Nutzung entzogen wird;<sup>1</sup> ansonsten stellt i.d.R. eine beschränkende Nutzungsbestimmung eine Konkretisierung der Sozialbindung dar.<sup>2</sup>

#### B. Erweiterung der Anwendungsbereiche der Enteignung und des kommunalen Vorkaufsrechts

Zur Durchsetzung der kommunalen Bauleitplanung soll nach den Reformvorschlägen der Parteien der Anwendungsbereich der Enteignung und des kommunalen Vorkaufsrechts erweitert werden.

#### I. Ausweitung des Anwendungsbereichs der Enteignung

Sowohl die Pläne der SPD als auch jene der CSU<sup>3</sup> sehen vor, daß die Einleitung des Enteignungsverfahrens schon zu dem Zeitpunkt erfolgen darf, in dem der Entwurf eines Bebauungs-

---

<sup>1</sup> Anderer Ansicht ist ein Großteil der Verbände, die in der Beschränkung der Entschädigung auf realisierte Nutzungen einen Verstoß gegen Art. 14 GG sehen. Vgl. die Stellungnahme der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels vom 28.5.1973, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Deutschen Einzelhandels e.V. vom 29.5.1973, des Zentralverbandes der Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. vom 22.6.1973, des Bundesverbandes privater Wohnungsunternehmen e.V. vom 5.6.1973, des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks vom 19.6.1973; ablehnend auch die Stellungnahme des Gemeinsamen Arbeitskreises des Bundesverbandes der deutschen Industrie und der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände für Bau-, Boden- und Wohnungsrecht vom 29.5.1973 und die Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes vom 29.6.1973; sämtliche Stellungnahmen in "Auswertung von Stellungnahmen der Verbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes", hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 49ff.

<sup>2</sup> Schmidt-Assmann, Probleme des modernen Städtebaus in verfassungsrechtlicher Sicht, DVBl. 1972, 632.

<sup>3</sup> CSU, a.a.O., 40.

planes beschlossen, bzw. öffentlich ausgelegt worden ist. Beide Programme sehen vor, daß der endgültige Rechtsverlust erst eintreten soll, wenn der Bebauungsplan rechtsverbindlich geworden ist. Somit führt diese Rechtsänderung nicht zu einer Schlechterstellung des von der Enteignung betroffenen Grundeigentümers und ist im Hinblick auf Art. 14 GG unbedenklich.<sup>1</sup>

Daneben soll ein Enteignungsverfahren nach den Plänen von SPD und CSU<sup>2</sup> auch dann durchgeführt werden können, wenn ein Eigentümer nicht bereit ist, ein Baugebot zu erfüllen. Das CDU-Programm enthält einen Vorschlag gleichen Inhalts, wonach eine Enteignung dann erfolgen soll, wenn eine durch das öffentliche Interesse gebotene Grundstücksnutzung auf andere Weise nicht erreicht werden kann.<sup>3</sup> Die Enteignung ist an die Voraussetzung geknüpft, daß ihre Durchführung dem Wohl der Allgemeinheit dient. Die Durchsetzung eines Bebauungsplanes liegt in der Regel im öffentlichen Interesse. Falls die Realisierung eines Baugebotes an der mangelnden Mitwirkungsbereitschaft des betroffenen Grundstückseigentümers scheitert - d.h. wenn er weder zur Bebauung nach den Festsetzungen des Bebauungsplanes, noch zur Duldung der Bebauung durch andere Bauwillige im Wege der Bestellung eines Erbbaurechts, noch zur Veräußerung des Grundstücks an einen Bauwilligen oder an die Gemeinde bereit ist - ist eine Enteignung verfassungsrechtlich zulässig.<sup>4</sup> Bei der Enteignungsentschädigung kann von einer Entschädigung der nichtrealisierten Nutzungsmöglichkeit abgesehen werden, da diese Position nicht auf eigener Leistung des Betroffenen beruht und Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes hinsichtlich einer abgelehnten Nutzungsrealisierung nicht zum Zuge kommen.

<sup>1</sup> Schmidt - Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, 252

<sup>2</sup> CSU, a.a.O., 37.

<sup>3</sup> CDU, a.a.O., 78.

<sup>4</sup> Für die Zulässigkeit der Enteignung bei einem nicht durchsetzbaren Baugebot auch Weyreuther, Baugebot und Baupflicht, BauR 1974, 16; allerdings zieht Weyreuther es vor, von einer Enteignung zum Zwecke des Planvollzuges auszugehen, während die "Baupflicht" zur Abwendung der Enteignung dienen soll.

## II. Ausweitung des Anwendungsbereichs des kommunalen Vorkaufsrechts

Das kommunale Vorkaufsrecht soll nach den Plänen der Parteien einen größeren Anwendungsbereich erhalten. SPD und CSU<sup>1</sup> erachten zu einer wirksamen Plandurchsetzung eine Ausdehnung auf alle Grundstücke für erforderlich, die im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegen; die CDU will die Ausübung des Vorkaufsrechts davon abhängig machen, daß die im Bebauungsplan vorgesehene Mindestnutzung nicht besteht. Darüberhinaus will die CDU - wie auch die CSU<sup>2</sup> - das Vorkaufsrecht auf für solche Flächen zur Anwendung kommen lassen, für die die Gemeinde die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschlossen hat. Die F.D.P. spricht sich für eine Ausdehnung des Vorkaufsrechts auf Gebiete aus, die außerhalb des Geltungsbereichs von Bebauungsplänen liegen, ohne daß sie eine genaue Eingrenzung vornimmt.

Die Kritik der Verbände an den Bestrebungen zur Ausweitung des Anwendungsbereichs des gemeindlichen Vorkaufsrechts reicht von Zustimmung<sup>3</sup> bis Ablehnung<sup>4</sup>. Größtenteils wird eine Begrenzung des Vorkaufsrechts auf die Fälle gefordert, in denen die Gemeinde Grundstücke für öffentliche Zwecke wie den Gemeindebedarf, für Verkehrs- oder Grünflächen benötigt.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> CSU, a.a.O., 35.

<sup>2</sup> CSU, ebenda.

<sup>3</sup> Stellungnahme des Deutschen Städtetages (Vorschläge zur Novellierung des BBauG von 1973).

<sup>4</sup> Stellungnahme des gemeinsamen Arbeitskreises des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände für Bau-, Boden- und Wohnungsrecht, des Zentralverbandes der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. und des Bundesverbandes privater Wohnungsunternehmen e.V.; ablehnend aus praktischen Erwägungen auch Ernst, Wie die Reform des Bodenrechts fortgeführt werden müßte, in FAZ Nr. 92 vom 20.4.1974, 7.

<sup>5</sup> Stellungnahme der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, der Bundesarbeitsgemeinschaft für Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V., des Deutschen Industrie- und Handelstages vom 16.4. und 5.6.1973, des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks; sämtliche Stellungnahmen (Fußnoten 3 - 5) in "Auswertung von Stellungnahmen der Verbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes", hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 23ff.

Zunächst ist zu bemerken, daß die Forderung der Verbände nach einer Begrenzung des Vorkaufsrechts vom Eigentümerinteresse nicht geboten erscheint; denn die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts ist an die Voraussetzung geknüpft, daß der Eigentümer sein Grundstück ohnehin veräußern will. die Position des Eigentümers wird also insoweit betroffen, als die Gemeinde an die Stelle des vorgesehenen Erwerbers tritt. Unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes ist die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des kommunalen Vorkaufsrechts irrelevant;<sup>1</sup> etwas anderes könnte sich lediglich im Hinblick auf eine Limitierung der Enteignungsentschädigung ergeben, ein Problem, das weiter unten zu untersuchen sein wird.

#### C. Nutzungsgebote

Zur Realisierung der kommunalen Bauleitplanung können Nutzungsgebote in besonderem Maße beitragen. Die Bauleitplanung gibt den Rahmen der zulässigen baulichen Nutzung an, kann aber die Verwirklichung der Planungsziele in der Regel nicht bzw. nur auf lange Sicht durchsetzen. Die Möglichkeit, Grundstücke mit Nutzungsgeboten zu belegen, beschleunigt die Realisierung der Planfestsetzungen; daneben wirken sich Nutzungsgebote insofern vorteilhaft aus, als sie eine abschließliche Nutzung des Bodens als Geldanlage- oder Spekulationsobjekt erschweren.

---

<sup>1</sup> So auch Rüfner, a.a.O., JuS 1973, 594.

Das Bundesbaugesetz sieht nur vereinzelt vor, Nutzungsgebote aufzustellen. Zwei der hier betrachteten Parteien, SPD und CDU, sowie die CSU sprechen sich für die Übernahme des planakzessorischen Instrumentariums des Städtebauförderungs-gesetzes in das allgemeine Baurecht aus.<sup>1</sup> Außerdem befürworteten diese Parteien die Einführung eines Erhaltungsgebotes, bzw. einer Abbruchgenehmigung. Dagegen enthalten die Passagen des Freiburger Programms der F.D.P. zur Bodenreform keine Aussage zu diesem Komplex.

Die Beurteilung der Nutzungsgebote muß danach differenzieren, ob das Nutzungsgebot dazu dient, eine bestehende Nutzungsmöglichkeit in die Wirklichkeit umzusetzen, oder ob das Nutzungsgebot eine an sich bestehende Nutzungsmöglichkeit ausschließt, also in Wahrheit wie ein Nutzungsverbot wirkt. Letzteres trifft auf der Erhaltungsgebot zu, das den Grundstückseigentümer auf die bestehende Nutzung festlegt. Während im ersten Fall die rechtlich zulässige und verbrieft bauliche Nutzbarkeit nicht angetastet wird, schränken Nutzungsverbote die Rechtsposition des Grundstückseigentümers ein.

### I. Baugebot

Das Baugebot ist - auch abgesehen von der Tatsache, daß es gem. § 59 Abs. 5 BBauG und §§ 20, 57 Abs. 1 Nr. 6 StBFG für die Teilbereiche von Umlegung sowie Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen schon gültig ist - dem deutschen Recht nicht fremd. In der Literatur wird darauf hingewiesen, daß schon vor der Kodifizierung des Allgemeinen Preußischen Landrechts Grundeigentümer, auf deren Grundstücken sich zerstörte Gebäude befanden oder Baulücken bestanden, zur Bebauung verpflichtet werden konnten.<sup>2</sup> Ähnliche Bestimmungen enthielten auch die Aufbaugesetze der Bundesländer nach dem 2. Welt-

<sup>1</sup> Zu SPD und CDU vgl. die Darstellung im 1. Teil; CSU, a.a.O., 29.

<sup>2</sup> Entwurf eines Baugesetzes - Begründung, Band 9 der Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, 4

krieg.<sup>1</sup>

Die Stellungnahmen der Verbände zur Einführung eines Baugesbotes sind grundsätzlich positiv,<sup>2</sup> allerdings werden eine Reihe von Modifikationen vorgeschlagen. Die am häufigsten gestellte Forderung ist, daß die öffentliche Hand finanzielle Hilfe im Falle des Erlasses eines Baugesbotes gewähren soll, bzw. die Finanzierung des Bauvorhabens in anderer Weise gesichert sein muß.<sup>3</sup> Auch wird für eine Beschränkung des Baugesbotes auf unbebaute Gebiete eingetreten.<sup>4</sup>

Das Baugesbot verpflichtet den Grundstückseigentümer zu positivem Tun, das über die Grenze der Polizeipflichtigkeit einer Sache hinausgeht.<sup>5</sup> Die Auferlegung einer so weit gehenden Pflicht wird zum Teil als Enteignung angesehen.<sup>6</sup>

---

1 Einzelheiten vgl. bei Schmidt - Assmann, a.a.O., 237, Fußnote 23; Weyreuther, Baugesbot und Baupflicht, BauR 1974, 7f.

2 Eine grundsätzliche Ablehnung enthält lediglich die Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelstages, a.a.O., 40.

3 Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., Leitsätze zur Bodenordnung, 12; Stellungnahmen des gemeinsamen Arbeitskreises des Bundesverbandes der deutschen Industrie und der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände für Bau-, Boden- und Wohnungsrecht, des Bundesverbandes privater Wohnungsunternehmen und des Deutschen Bauernverbandes.

4 Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., ebenda; Stellungnahme des Deutschen Volksheimstättenwerks vom 12.6.1973; sämtliche Stellungnahmen in der vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau herausgegebenen Auswertung, 40f.

5 Schmidt - Assmann, a.a.O., 240 zur insoweit gleichen Problematik des Modernisierungsgebotes; die Bemerkung Sellmanns, Neue bodenrechtliche Vorschriften für die städtebauliche Sanierung, 53, wonach eine Verpflichtung zu positivem Tun oberhalb der polizeilichen Gefahrengrenze dem deutschen Recht neu sei, ist unzutreffend.

6 So angedeutet von Duppré, Eröffnungsansprache der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung in Speyer vom 25. bis 27. 9.1963, Städteneuordnung und Eigentumsordnung, 15f.

Soweit ein erstmalig bebaubares Grundstück mit einem Baugebot belegt wird, verbessert sich sogar die Rechtsposition des Eigentümers in Bezug auf die bauliche Nutzbarkeit seines Grundstücks. Allerdings kann es sein, daß der Eigentümer wirtschaftlich nicht in der Lage ist, das Baugebot zu erfüllen. Der Eigentümer ist dann gezwungen, sein Grundstück aufzugeben, sei es im Wege der Veräußerung, sei es im Zuge eines Enteignungsverfahrens. Fraglich ist, ob in diesen Fällen der durch das Baugebot ausgelöste "Vertreibungseffekt" enteignend wirkt. Sicherlich darf der Eigentümer eines gewerblich oder industriell nutzbaren Grundstücks nicht erwarten, daß das Baugebot so lange ausgesetzt wird, bis er selbst in der Lage ist, einen Gewerbe- oder Industriebetrieb aufzubauen; denn ein Eigentümer, der nutzbaren Boden der Nutzung entzieht, nimmt an der Spekulation teil, und er kann keine eigenen schutzwürdigen Interessen geltend machen. Ähnlich ist die Lage bei Eigentümern mehrerer Grundstücke, deren finanzielle Mittel zur Bebauung aller Grundstücke nicht ausreichen.

Etwas anderes könnte für Eigentümer gelten, die ein Baugrundstück besitzen, das sie zur Errichtung eines eigengenutzten Gebäudes verwenden wollen, ohne zur Bebauung zur Zeit des Baugebotes finanziell in der Lage zu sein.<sup>1</sup> In solch einem Fall könnte es unzulässig sein, den Eigentümer zur Aufgabe seines Grundstücks zu zwingen.

Schon aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgt, daß dem Eigentümer im Falle eines Baugebotes eine angemessene Frist zu gewähren ist, die es ihm erlaubt, Finanzierungsmöglichkeiten für die Durchführung der Bebauung zu erschließen. Somit ist der "Vertreibungseffekt" nur in Verbindung mit einer vorangehenden angemessenen Frist zur Sicherstellung der Erfüllung des Baugebotes auf seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu untersuchen.

---

<sup>1</sup> In der Verdrängung des Eigentümers bei finanzieller Leistungsunfähigkeit liegt für Schmidt - Assmann, a.a.O., 238 das eigentliche Problem des Baugebotes.

Die öffentliche Hand hat ein Interesse daran, daß die Festsetzungen des Bebauungsplanes innerhalb angemessener Zeit realisiert werden. Je größer der Zeitraum zwischen Planfestsetzung und deren Realisierung ist, desto stärker kann sich die Grundstücksspekulation auswirken. Ferner ist zu berücksichtigen, daß die Allgemeinheit auch deshalb ein Interesse an der Planverwirklichung hat, weil die geplanten baulichen Maßnahmen Bedürfnisse der Allgemeinheit wie Wohnen und ökonomische oder soziale Versorgung befriedigen.

Dem Spekulationsaspekt ist das Interesse des Betroffenen, seinen eigenen Grund und Boden zu einem späteren Zeitpunkt zu bebauen, überlegen; denn Spekulation findet dort nicht statt, wo nicht veräußert wird. Gegenüber dem Gesichtspunkt der Bedürfnisbefriedigung der Allgemeinheit vermindert sich das Individualinteresse an der Befriedigung eigener Bedürfnisse mit zunehmender Zeitdauer. Das mit Zeitablauf erstarkende öffentliche Interesse hat zur Folge, daß die Belegung eines unbebauten Grundstücks mit einem Baugebot auch im Hinblick auf den sogenannten Vertreibungseffekt sozialbindend wirkt und entschädigungslos zulässig ist, sofern ein angemessener Zeitraum zur Realisierung eingeräumt wird. Insoweit dürfte eine Zeit von fünf Jahren als ausreichend anzusehen sein.

Von dem Baugebot können bei einer Höherzonung auch Grundstücke betroffen werden, die bereits bebaut sind. In diesen Fällen könnte ein Baugebot dazu führen, daß ein Eigentümer zur Aufstockung seines Gebäudes verpflichtet würde; auch wäre der Fall denkbar, daß ein Eigenheimbesitzer verpflichtet würde, sein Haus zu einem Miethaus umzubauen. Ein Baugebot, mit dem ein bereits bebautes Grundstück belegt wird und das auf eine Änderung der Bebauung abzielt, stellt einen Eingriff in eine geschützte Position des Eigentümers dar. Die betroffene Vermögensposition wird vom Eigentumsschutz des Art. 14 GG gewährleistet.

Das Interesse des Betroffenen zu keinen weiteren kostspieligen baulichen Maßnahmen verpflichtet zu werden, nachdem er die Bebauung seines Grundstücks abgeschlossen hat, ist höher zu bewerten als das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der Planänderung; denn die Position des Eigentümers beruht auf Vertrauen in den Bestand der Planung. Ändert die öffentliche Hand die Vertrauensgrundlage, so gehen die finanziellen Folgen der Planänderung zu ihren Lasten. Nur dann besitzt ein Baugebot für bebaute Grundstücke nicht enteignende, sondern sozialbindende Wirkung, wenn es sich im Rahmen der Polizeipflichtigkeit hält, d.h. wenn es erforderlich ist, um Störungen zu beseitigen, die von dem Grundstück ausgehen. Ansonsten ist für die Beeinträchtigung der rechtlich geschützten Eigentumsposition, die durch die Anordnung eines Baugebots für ein bebautes Grundstücks entsteht, eine Enteignungsentschädigung zu leisten. Die Entschädigung ist so zu bemessen, daß dem Eigentümer der Kostenaufwand für die Ausführung der angeordneten baulichen Maßnahmen ersetzt wird. Aus dem Gesichtspunkt der Vorteilsausgleichung sind auf die Enteignungsentschädigung allerdings etwaige aus der baulichen Veränderung resultierende Nettoerträge anzurechnen.

Insgesamt ist ein Baugebot für andere als bebaute Grundstücke unproblematisch;<sup>1</sup> es konkretisiert die Festsetzung des Bebauungsplanes und ist somit auch für den Betroffenen vorhersehbar.<sup>2</sup> Wird dem Eigentümer zur Realisierung des Baugebotes eine angemessene Frist gewährt, so wirkt diese Maßnahme sozialbindend und ist entschädigungslos zulässig. Schließlich bleibt anzumerken, daß zur Realisierung des Baugebotes dem Eigentümer auch die Möglichkeit gegeben ist, einem Bauwilligen ein Erbbaurecht zu bestellen; der Eigentümer ist also nicht zwangsläufig bei eigener Unfähigkeit zur Erfüllung eines Baugebotes gezwungen, das Eigentum an seinem Grundstück aufzugeben.

## II. Modernisierungsgebot

Das Modernisierungsgebot soll dazu dienen, einen qualitativen Mindeststandard für Wohnungen durchzusetzen und zu bewahren.<sup>3</sup> Gegen die Übernahme des Modernisierungsgebotes aus dem Städte-

---

1 Weyreuther, a.a.O., BauR 1974, 14.

2 Schmidt - Assmann, a.a.O., 238.

3 So ausdrücklich CDU, a.a.O. 77.

bauförderungsgesetz in das allgemeine Baurecht wird weniger grundsätzliche Kritik vorgebracht; das Hauptargument der Verbände gegen das Modernisierungsgebot ist, daß dem Bund die Regelungskompetenz für diese Maßnahme fehle.<sup>1</sup> Inhaltlich wird gegen ein allgemeines Modernisierungsgebot vorgebracht, eine Ausdehnung über den Anwendungsbereich des Städtebauförderungsgesetzes hinaus sei von der Sache her überflüssig,<sup>2</sup> unter anderem deshalb, weil die Eigentümer ohnehin modernisierungswillig seien.<sup>3</sup> Diese Argumente sind unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes unerheblich.

Ebenso wie gegen das Baugebot wird gegen das Modernisierungsgebot eingewendet, daß es dem deutschen Recht fremd sei, weil es ein positives Tun oberhalb der Grenze der Polizeipflichtigkeit anordne.<sup>4</sup> Dieser Einwand trifft jedoch nicht zu. Nicht nur hat es bislang im Baurecht schon ein Baugebot - somit eine Verpflichtung, die über die bloße Gefahrenabwehr hinausgeht - gegeben,<sup>5</sup> sogar eine dem Modernisierungsgebot sehr ähnliche Maßnahme ist dem deutschen Baurecht schon seit geraumer Zeit bekannt: gem. §§ 23ff. Wohnraumbewirtschaftungsgesetz<sup>6</sup> konnte der Eigentümer zur Renovierung von Wohnungen verpflichtet werden.

Die Verfassungswidrigkeit des Modernisierungsgebotes bei Überschreitung der Grenze der Polizeipflichtigkeit wird mit

1 Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., Leitsätze zur Bodenordnung, 13; Stellungnahmen der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels.

2 Stellungnahmen des Deutschen Volksheimstättenwerks und des Deutschen Bauernverbandes; a.A.: Stellungnahmen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Leitsätze und Entschlüsse von 1972) und des Deutschen Städtetages; sämtliche Stellungnahmen in der vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau herausgegebenen Auswertung, 43f.

3 Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., ebenda.

4 Sellmann, ebenda.

5 Vgl. oben zum Baugebot.

6 Wohnraumbewirtschaftungsgesetz i.d.F. vom 23.6.1960, BGBl I, 418.

der Behauptung dargetan, der Eigentümer könne durch diese Maßnahme gezwungen werden, sein Gebäude den ständig steigenden Mindestanforderungen anzupassen.<sup>1</sup> Wer eine solche Behauptung aufstellt, übersieht zweierlei. Zum einen dient das Modernisierungsgebot nicht dazu, Luxusbedürfnisse von Mietern zu befriedigen; diese Maßnahme zielt darauf ab, dem Mindeststandard für ein gesundes Wohnen sicherzustellen und ein Absinken von Stadtteilen zu Sanierungsgebieten zu verhindern.<sup>2</sup> Zum anderen besitzt der Gesetzgeber einen weiten Spielraum zur sozialen Gestaltung der Eigentumsordnung. Es ist nicht festzustellen, daß die Anpassung der Bausubstanz an die Mindestanforderungen für ein gesundes Wohnen enteignend wirkt; das Modernisierungsgebot verwirklicht vielmehr auch insofern die Interessen des Eigentümers, als es das Gebäude vor einem Abbruch bewahrt. Darüber hinaus erzielt der Eigentümer infolge der Modernisierung höhere Mieterträge. Verglichen mit dem Interesse der Allgemeinheit an der Versorgung der Bevölkerung mit tauglichen Wohnungen sind die Nachteile, die dem Eigentümer durch ein Modernisierungsgebot entstehen, als gering anzusehen. Notwendig ist allerdings, daß einheitliche Richtlinien zur Festlegung des Mindeststandards für ein gesundes Wohnen aufgestellt werden, um einer Ungleichbehandlung der Eigentümer vorzubeugen.

Als problematisch wird ferner angesehen, daß das Modernisierungsgebot im Unterschied zum Baugebot nicht durch die Festsetzung des Bebauungsplanes begrenzt wird, bzw. begrenzt werden kann.<sup>3</sup> Dieser Umstand läßt sich allerdings mit Hilfe der oben befürworteten allgemeingültigen Richtlinien beheben. Außerdem läßt sich einwenden, daß bei dem Modernisierungsgebot der Umfang des Eingriffs ungleich geringer ist als beim Baugebot: geht es beim Baugebot um die Erstellung ganzer Gebäude oder ganzer Gebäudeteile, so zielt das Modernisierungsgebot auf vergleichsweise geringfügige Renovierungsarbeiten, bzw. die Schaffung  
sonst

---

<sup>1</sup> Sellmann, ebenda; Lutz, Reform der Bodenordnung nach den Vorstellungen der SPD, Deutsche Wohnungswirtschaft 1972, 237: "Es besteht die Gefahr, daß durch gesetzliche Maßnahmen die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse immer mehr gesteigert werden..."

<sup>2</sup> Vgl. SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 16.

<sup>3</sup> Schmidt-Assmann, a.a.O., 241.

üblicher sanitärer Anlagen ab. Zudem liegt das Modernisierungsgebot - wie oben geschildert - auch im Interesse des Eigentümers. Insgesamt kann festgestellt werden, daß das Modernisierungsgebot die Grenzen der Sozialbindung des Eigentums nicht überschreitet.

### III. Erhaltungsgebot

Das Erhaltungsgebot ist inhaltlich mit dem Abbruchverbot gleichzusetzen.<sup>1</sup> Diese Maßnahme soll der Erhaltung von Gebäuden aus städtebaulichen oder sozialen Gründen dienen. Städtebaulich begründet ist das Erhaltungsgebot vor allem aus Erfordernissen der Denkmalpflege. Soziale Gründe für ein Erhaltungsgebot liegen zum Beispiel vor, wenn die sich am Markt orientierende Nutzungsänderung von Grundstücken Mieter aus ganzen Stadtteilen verdrängt, weil eine kommerzielle Nutzung gewinnbringender ist.<sup>2</sup> Auch zur Sicherung der Modernisierung von Altbauten kann das Erhaltungsgebot beitragen, um so einem - möglicherweise beabsichtigten - Verfall der Altbausubstanz, dessen Folge ein Abbruch wäre, entgegenzuwirken.<sup>3</sup>

Die Stellungnahmen der Verbände zum Erhaltungsgebot sind positiv.<sup>4</sup> Die CDU will das Erhaltungsgebot auf wenige Fälle beschränken, weil es "stark in die Sachnutzfreiheit des Eigentümers" eingreift.<sup>5</sup>

Das Erhaltungsgebot aus sozialen Erwägungen wird in der Regel dazu dienen, Spekulationen in Gebieten, in denen sich

---

1 Diesen Begriff verwendet die CSU, a.a.O., 37.

2 Gewos-Gutachten "Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, 85.

3 Gewos-Gutachten, ebenda.

4 Stellungnahmen des Deutschen Städtetages, der Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten e.V. vom 21.5.1973 und der Deutschen Akademie für Städtebau- und Landesplanung vom 20.5.1973; sämtlich in der vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau herausgegebenen Auswertung von Stellungnahmen, 45.

5 CDU, a.a.O., 78.

ein Nutzungswandel andeutet, auszuschließen. Da durch die Verhinderung von Spekulationsabsichten keine schutzwürdigen Interessen des Bodeneigentümers verletzt werden, beinhaltet ein Erhaltungsgebot aus sozialen Gründen in der Regel eine Konkretisierung der Sozialbindung. Entschädigung ist aber in dem Fall zu leisten, daß vor Erlaß eines Erhaltungsgebotes im Vertrauen auf eine zulässige Nutzungsmöglichkeit Aufwendungen getroffen worden sind, die infolge des Gebotes sinnlos geworden sind.

Ergeht das Erhaltungsgebot aus städtebaulichen Gründen - z. B. aus den Erfordernissen der Denkmalspflege - so hat der Staat Aufwendungen zu ersetzen, die durch Erhaltungsmaßnahmen entstehen. Dabei handelt es sich aber nicht um eine eigentumsrechtliche, sondern um eine dem Auftragsverhältnis ähnliche Problematik, da die Denkmalspflege eine öffentliche Aufgabe ist, für deren Finanzierung die öffentliche Hand aufkommen muß. Eigentumserheblich ist dagegen die Frage der Nutzungsbeschränkung aus Erfordernissen der Denkmalspflege. Sofern das Erhaltungsgebot eine bestehende wirtschaftliche Nutzung des Grundstücks beeinträchtigt, bzw. unmöglich macht, werden wesentliche Interessen des Eigentümers verletzt. Zwar steht den privaten Interessen ein wesentliches öffentliches Interesse an der Erhaltung von Baudenkmälern gegenüber, Dieses öffentliche Interesse rechtfertigt es aber nicht, daß die Denkmalspflege zu den finanziellen Lasten der einzelnen Eigentümer durchgesetzt werden, da mit der Denkmalspflege nicht sozialpolitische sondern kulturpolitische Zwecke verfolgt werden. Somit handelt es sich in diesen Fällen um eine Enteignung, für die Entschädigung zu leisten ist. Die Entschädigungspflicht kann dadurch abgewendet werden, daß dem Eigentümer ein Übernahmeanspruch gegen die öffentliche Hand gegeben wird.

#### IV. Abbruchgebot

Das Abbruchgebot soll zur Durchsetzung der Bauleitplanung erlassen werden können, wenn bauliche Anlagen den Festsetzungen des Bebauungsplanes widersprechen oder wenn sie - dies nach den Plänen der SPD - den Mindestanforderungen für ein gesundes Wohnen nicht genügen. Ein Abbruchgebot soll voraussetzen, daß eine bauliche Anpassung an die Festsetzungen des Bebauungsplanes oder eine Modernisierung

des Gebäudes nicht möglich ist. Das Abbruchgebot nach § 86 Abs. 1 Nr. 5 BBauG ist an die förmliche Enteignung gebunden. Die Übernahme der Regelung des § 19 StBFG in das allgemeine Baurecht strebt also nicht einen sachlich neuen Inhalt an, sondern ist auf eine Verfahrensvereinfachung gerichtet.

Die Verbände lehnen zum Teil die Übernahme der Regelung des Abbruchgebotes aus dem Städtebauförderungsgesetz in das allgemeine Baurecht ab.<sup>1</sup> U.a. wird geltend gemacht, daß ein Abweichen von dem Verfahren der förmlichen Enteignung mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar sei.<sup>2</sup> In der Literatur wird hierin sogar ein Verstoß gegen Art. 14 GG gesehen.<sup>3</sup> Andererseits spricht sich ein Teil der Verbände ausdrücklich für eine Übernahme der Regelung des Städtebauförderungsgesetzes zum Abbruchgebot in das allgemeine Baurecht aus.<sup>4</sup>

Soweit sich das Abbruchgebot auf die Beseitigung des polizeiwidrigen Zustandes eines Gebäudes bezieht, beinhaltet es eine Konkretisierung der Sozialbindung des Eigentums.<sup>5</sup> Hierunter fällt die Beseitigung planungsrechtlich unzulässiger Gebäude - z.B. Gebäude, die ohne Baugenehmigung errichtet wurden - ebenso wie der Abriß baufälliger Gebäude, die zu wirtschaftlich vertretbaren Kosten nicht reparabel sind.

Widersprechen dagegen infolge einer Planänderung bislang rechtlich zulässige bauliche Anlagen den Festsetzungen eines Bebauungsplanes und wird deshalb der Abbruch eines

<sup>1</sup> Stellungnahmen des Deutschen Industrie- und Handelstages und des Bundesverbandes privater Wohnungsunternehmen e.V.

<sup>2</sup> Zentralverband der Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. a.a.O., 13.

<sup>3</sup> Lutz, ebenda

<sup>4</sup> Stellungnahmen des Deutschen Städtetages, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten e.V.; sämtliche Stellungnahmen (Fußnoten 1 und 4) in der vom Bundesminister für Raumordnung, Städtebau und Bauwesen herausgegebenen Auswertung von Stellungnahmen, 42.

<sup>5</sup> Duppré, a.a.O., 15.

Gebäudes notwendig, so liegt eine Enteignung vor;<sup>1</sup> denn dem Interesse des Betroffenen stehen wegen der im Vertrauen auf den Bestand der Planung vollzogenen baulichen Nutzung keine gleichwertigen öffentlichen Interessen gegenüber.

#### V. Entwicklungsgenehmigung

Eine Entwicklungsgenehmigung sieht das Bodenrechtsreformprogramm der SPD vor - auch der Vorschlag der CSU enthält diese Maßnahme.<sup>2</sup>

Die Entwicklungsgenehmigung betrifft Grundstücke, deren Bebauung rechtlich an sich zulässig ist. Somit beschränkt diese Maßnahme eine private Vermögensposition, die sich rechtlich konkretisiert hat. Eine Entwicklungsgenehmigung greift also in den Schutzbereich des Art. 14 GG ein.

Bei der Beurteilung, ob sich dieser Eingriff als Sozialbindung des Eigentums oder als Enteignung darstellt, ist zu berücksichtigen, daß die Entwicklungsgenehmigung im Interesse der künftigen Bewohner des betroffenen Gebietes liegt, da ihnen die Sicherung der Infrastruktur zugute kommt. Die Entwicklungsgenehmigung stellt auch für Grundstückseigentümer, die auf ihrem Grundstück eigengenutzte Gebäude errichten wollen, eine planerische Hilfe dar. Nennenswerte private Interessen werden somit nicht betroffen; die Entwicklungsgenehmigung wirkt sozialbindend, wenn diese Bausperre nach einer angemessenen Frist wieder aufgehoben wird. Die Dauer der Entwicklungsgenehmigung muß sich danach richten, wieviel Zeit für die Planung und Erstellung (einschließlich der finanziellen Sicherstellung) der erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen benötigt wird. Eine Frist von drei bis sechs Jahren erscheint angemessen, ohne daß die Entwicklungsgenehmigung enteignend wirkt.

---

<sup>1</sup> Schmidt-Assmann, a.a.O., 242

<sup>2</sup> CSU, a.a.O., 30

Zusammenfassend läßt sich zu dem angestrebten planakzessorischen Instrumentarium feststellen, daß es im Regelfall eine Konkretisierung der Sozialbindung darstellt.<sup>1</sup> Das ist vor allem darauf zurückzuführen, daß dem Gesetzgeber ein breiter Spielraum zur sozialen Gestaltung der Eigentums- und speziell der Bodenordnung zukommt.<sup>2</sup> Die eingehende Betrachtung der Instrumente zur Plandurchsetzung hat indes gezeigt, daß diese Maßnahmen in einzelnen Bereichen bzw. in bestimmten Modifikationen enteignend wirken können.

<sup>1</sup> Rüfner, a.a.O., JuS 1973, 595; Badura, der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, 104 f.

<sup>2</sup> Schmidt-Assmann, a.a.O., 323 (These 22).

## 2. Abschnitt: Beurteilung von Maßnahmen zur Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen

Der Gedanke, planungsbedingte<sup>1</sup> Bodenwertsteigerungen dem privaten Grundeigentümer zu entziehen, ist nicht neu. Schon im 19. Jahrhundert wurden ausgehend von England Pläne entwickelt, "unverdiente" Zuwächse des Bodenwerts abzuschöpfen; auch in Deutschland faßte dieser Gedanke Fuß.<sup>1</sup> In Adolf Damaschke<sup>2</sup> fand die deutsche Bodenrechtsreformbewegung ihren bedeutendsten Kopf. Auch gab es seit der Jahrhundertwende in Deutschland gesetzliche Ansätze zur Abschöpfung der Planungsgewinne.<sup>3</sup> So enthielt die Weimarer Reichsverfassung von 1919 eine entsprechende Bestimmung zur Wertabschöpfung in Art. 155 Abs. 3 S. 2 : "Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf dem Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen." Eine fast gleichlautende Bestimmung hat auch in die Bayerische Verfassung von 1946 Eingang gefunden.<sup>4</sup> Bevor die verschiedenen Vorschläge zur Abschöpfung der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen beurteilt werden, sollen zunächst einige grundsätzliche Ausführungen zum Problembereich des Eigentumsschutzes und dieser Abschöpfung gemacht werden.

### A. Grundsätze zum Eigentumsschutz für planungsbedingte Bodenwertsteigerungen

Es soll untersucht werden, ob es im Hinblick auf Art. 14

<sup>1</sup> Vgl. hierzu im einzelnen Haman, Bodenwert und Stadtplanung, 11f.

<sup>2</sup> Vgl. dessen grundlegendes Werk "Die Bodenreform", 17. Auflage, Jena 1919.

<sup>3</sup> Einzelheiten bei Schauwecker, Vorschläge für einen Planungswertausgleich im Bundesbaugesetz, 40ff.

<sup>4</sup> Art. 161 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946 i.d.F. v. 19.7.1973 (GVBl. 389) lautet: "Steigerungen des Bodenwerts, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen."

GG grundsätzlich zulässig ist, den planungsbedingten Wertzuwachs des Bodens abzuschöpfen. Dabei soll die Untersuchung auf einmalige Abschöpfungsmaßnahmen beschränkt werden, während periodisch wiederkehrende Abgaben weiter unten auf ihre Vereinbarkeit mit dem Eigentumsschutz geprüft werden.

Rechtlich kann auf verschiedene Weise begründet werden, weshalb Wertsteigerungen des Bodens, die durch Maßnahmen der öffentlichen Hand bewirkt wurden, entschädigungslos weggenommen werden dürfen. In diesem Zusammenhang kann z.B. auf den Gedanken der "Vorwirkung der Enteignung" zurückgegriffen werden; danach müssen solche Wertänderungen, die durch die Planung und durch die Durchführung der Enteignungsmaßnahme entstanden sind, im Rahmen der Enteignungsentschädigung nicht berücksichtigt werden.<sup>1</sup> Sofern dieser Grundsatz auf andere städtebauliche Maßnahmen ausgedehnt werden kann, somit allgemeine Bedeutung gewänne, könnte er die rechtliche Grundlage für eine Abschöpfung von Planungsgewinnen im Bereich von Grund und Boden darstellen.

Der Grundsatz der Vorwirkung der Enteignung ist bislang für die Fälle anerkannt, in denen eine Enteignung bevorsteht oder durchgeführt wird. Wenn auch seine analoge Anwendung auf andere Sachbereiche - wie die Bereiche von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen - befürwortet wird,<sup>2</sup> so ist

---

<sup>1</sup> Gewos-Gutachten "Verfassung - Städtebau - Bodenrecht", 30; eine Übersicht über die Rechtsprechung zur Enteignungsvorwirkung gibt Kröner, Die Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, 110f; Leisner, a.a.O., 125.

<sup>2</sup> Gewos-Gutachten "Verfassung - Städtebau - Bodenrecht", 35 und 38.

doch zweifelhaft, ob die analoge Anwendung dieses Grundsatzes auf alle Grundstücke ausgedehnt werden darf, die infolge öffentlicher Planungsmaßnahmen Wertsteigerungen verzeichnen.

Allerdings könnte eine andere rechtliche Erwägung zum Tragen kommen. Eine Reihe von Autoren versagt planungsbedingten Bodenwertsteigerungen grundsätzlich den grundgesetzlichen Eigentumsschutz.<sup>1</sup> Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist, daß die angesprochenen Wertsteigerungen nur dann unter dem Eigentumsschutz des Art. 14 GG stehen, wenn sie eine rechtlich geschützte Vermögensposition darstellen.<sup>2</sup> Auch nach der Rechtsprechung gilt der Satz, daß bloße Erwartungen und Chancen, Hoffnungen oder Aussichten auf Gewinn oder Wertsteigerung am Eigentumsschutz nicht teilnehmen, da sie sich noch nicht zu rechtlichen Positionen verfestigt haben.<sup>3</sup> Unter diesem Gesichtspunkt wird planungsbedingten Bodenwertsteigerungen der eigentumsrechtliche Verfassungsschutz abgesprochen.<sup>4</sup> Eine Abschöpfung dieses Wertzuwachses wirft dann keine eigentumsrechtlichen Probleme auf; denn folgt man dieser Meinung, so werden von der Abschöpfung nur Werte betroffen, für die der Eigentumsschutz des Grundgesetzes nicht gilt.

Dieser Argumentation kann indes nur zum Teil gefolgt werden. Zwar ist es in der Tat so, daß die Grundstückswerte regelmäßig steigen, bevor ihre bauliche Nutzbarkeit zulässig ist, bzw. sich geändert hat. Bis zum dem rechtssetzenden Planungsakt, der das Grundstücksrecht verbessert, besitzt der Bodenwertzuwachs den Charakter einer Chance, die am Eigen-

---

1 Schmidt-Assmann, a.a.O., 323 (These 24); ders., Probleme des modernen Städtebaus in verfassungsrechtlicher Sicht, DVBl. 1972, 632; Gewos-Gutachten "Verfassung - Städtebau - Bodenrecht", 43; Leisner, a.a.O., 126ff.; Schauwecker, a.a.O., 79.

2 Schauwecker, a.a.O., 74; Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, 272.

3 Ständige Rechtsprechung z.B. BGH Z 34, 188, 190 f. (U. v. 23.1.1951); v. Mangoldt - Klein, a.a.O., Art. 14 GG, Anm. III.1.b.

4 Schmidt-Assmann, a.a.O., 323 (These 24); Schauwecker, a.a.O., 77, Gewos-Gutachten "Verfassung - Städtebau - Bodenrecht", ebenda.

tumsschutz der Verfassung nicht teilnimmt. Die Überführung dieses Wertzuwachses in das Vermögen der öffentlichen Hand ist bis zum Zeitpunkt der Rechtsgültigkeit des rechtsändernden Bebauungsplanes ohne Relevanz im Hinblick auf Art. 14 GG.

Zu einem anderen Ergebnis können Vertreter der Ansicht kommen, die die "Baufreiheit" als dem Grundeigentum immanent ansehen. Dieses Eigentumsverständnis geht davon aus, daß jedes Grundstück die Entwicklungsmöglichkeit zur baulichen Nutzbarkeit in sich trägt. Zum Grundstückseigentum gehört nach dieser Meinung also eine "potentielle Baufreiheit".<sup>1</sup> Diese Ansicht muß bei konsequenter Anwendung für Planungsmaßnahmen, die die bauliche Entwicklung eines Grundstücks ausschließen, Entschädigung gewähren.<sup>2</sup> Folgerichtig müßte dann eine Bodenwertsteigerung, die sich an der potentiellen Bebaubarkeit eines Grundstücks orientiert, dem Eigentumsrecht zugeschlagen werden; eine Abschöpfung dieses Wertzuwachses würde als Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 GG zu werten sein.

So extensiv wird die "Baufreiheit" - soweit sie überhaupt anerkannt wird<sup>3</sup> - allerdings nicht ausgelegt. Es herrscht allgemein Einverständnis darüber, daß ein Recht zum Bauen nur nach Maßgabe und im Rahmen der öffentlichen Bebauungsplanung besteht.<sup>4</sup> Deshalb kann aus einem planerischen Bau-

---

1 Hoppe/Rengeling, Die kommunale Beileitplanung, 18.

2 Vgl. dieselben, a.a.O., 17.

3 Verneinend z.B. Badura, Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Band II (Sitzungsberichte), T 27, der die bauliche Nutzbarkeit als "zugeteilte Rechtsposition" versteht; ähnlich Müller, Herbert K.R., a.a.O., 127.

4 Mit Begründung aus der geschichtlichen Entwicklung: Schmidt-Assmann, a.a.O., 89ff.; Lindner, a.a.O., 64f. und 73f.; Sandler, a.a.O., DÖV 1974, 83; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Bundesbaugesetz, vor §§ 40-44, Rdn 144; Gewos-Gutachten "Verfassung - Städtebau - Bodenrecht", 61; Engelken, Zum Planungswertausgleich, DÖV 1974, 364 und 373; Ossenbühl, Probleme und Wege der Verfassungsauslegung, DÖV 1965, 657f. m.w.Nachw.

verbot keine Entschädigungspflicht abgeleitet werden, noch kann die faktische Entwicklung eines Grundstücks in die Nähe der Bebaubarkeit als Gegenstand eines Rechts angesehen werden.

Allerdings verfestigt sich die zunächst auf einer Erwartung beruhende Wertsteigerung in dem Zeitpunkt, in dem das Inkrafttreten des Planes die erhoffte Nutzung rechtlich ermöglicht, von einer faktischen zu einer rechtlichen Vermögensposition.<sup>1</sup> Die Wertsteigerung beruht danach auf einer festen rechtlichen Grundlage, deren Eigentumsqualität mit dem Argument, es liegt eine bloße Chance vor, nicht länger bestritten werden kann. Dieser Tatsache wird auch dadurch Rechnung getragen, daß diese Positionen planungsschadensersatzfähig sind; inwieweit letzterer Gesichtspunkt zum Tragen kommt, ist eine andere Frage. Ein Wandel in der Rechtsposition des Grundeigentümers wird aber offenbar.

Dieses Ergebnis kann durch die Erwägung in Frage gestellt werden, daß Vermögenspositionen, die auf öffentlichem Recht beruhen, nur dann den Schutz des Art. 14 GG genießen, wenn sie auf Arbeit oder Kapitaleinsatz beruhen.<sup>2</sup> Dieses Argument kann nur dann durchschlagen, wenn der planungsbedingte Wertzuwachs eines Grundstücks als vermögenswerte Position des öffentlichen Rechts zu betrachten ist. Mögen die Wertsteigerungen auch durch Maßnahmen der öffentlichen Hand herbeigeführt worden sein, so ist damit doch nicht dargetan, daß dieser Wertzuwachs eine Vermögensposition des öffentlichen Rechts ist. Die Wertsteigerungen wachsen der privaten Vermögensposition des Grundstückseigentümers wertmäßig zu und werden nach ihrer rechtlichen Absicherung im Zeitpunkt der rechtlichen Zulässigkeit der höheren Nutzbarkeit

---

1 Diesen Aspekt läßt Schauwecker, a.a.O., 74 unberücksichtigt.  
2 So das Gewes-Gutachten "Verfassungs - Städtebau - Bodenrecht" 44f.; zu dem Grundsatz vgl. Leibholz - Rinck a.a.O., Art. 14 GG Rdn 2; Weber, Öffentlich-rechtliche Rechtsstellungen als Gegenstand der Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung, AÖR 91, 401.

Gegenstand des privaten Grundeigentums. Die Rechtsprechung zum beschränkten Eigentumsschutz für subjektive öffentliche Rechte läßt sich also nicht heranziehen.<sup>1</sup>

Damit ist allerdings noch nicht festgestellt, daß nach dem Inkrafttreten oder einer Änderung des Bebauungsplanes der planungsbedingte Wertzuwachs des Bodens nur gegen Entschädigung entzogen werden darf. Es steht lediglich fest, daß nach der rechtlichen Verfestigung der Wertzuwächse - d.h. nach ihrer Bestätigung durch die öffentliche Bebauungsplanung - die Wertsteigerungen vom Schutzbereich des Art. 14 GG erfaßt werden. Ob diese Wertzuwächse nach dem genannten Zeitpunkt mittels einer Inhaltsbestimmung des Eigentums entschädigungslos entzogen werden dürfen, beurteilt sich danach, ob sich eine solche Maßnahme im Rahmen der Sozialbindung hält. Da es sich um den generellen Ausschluß einer Vermögensposition von der Enteignungsentschädigung handelt, spielt das im konkreten Enteignungsfall zu beachtende Abwägungsgebot gem. Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG für die Lösung dieser Frage keine Rolle.<sup>2</sup> Somit ist das Verhältnis von Sozialbindung und Enteignung angesprochen.

Da es sich in diesem Zusammenhang um die rechtliche Beurteilung von Abschöpfungsmaßnahmen handelt, ist zu beachten, daß die Qualifizierung einer solchen Maßnahme als Enteignung besondere Konsequenzen hat. Löst die Enteignung eine Entschädigungsverpflichtung aus, so ist diese Folge bei einer enteignend wirkenden Geldleistungspflicht aus logischen Gründen ausgeschlossen. Der Staat darf nicht auf der einen Seite Geld nehmen, das er auf der anderen Seite sofort zurückzahlen muß. Deshalb ist die Auferlegung einer Geldleistungspflicht, die enteignend wirkt, unzulässig.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Engelken, a.a.O., DÖV 1974, 405, insbesondere Fußnote 64.

<sup>2</sup> So aber die Arbeitsgruppe "Bodenrecht", Stellungnahme zu dem Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes, 18f.

<sup>3</sup> Klein, Bodenwertzuwachssteuer und Artikel 14 des Grundgesetzes, DÖV 1973, 438.

Die Beurteilung, ob die Abschöpfung von planungsbedingten Wertsteigerungen, die sich rechtlich verfestigt haben, zulässig ist, richtet sich nach den allgemeinen Kriterien, die oben zur Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung aufgestellt worden sind. Das bedeutet zunächst, daß dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zur Gestaltung der Eigentumsordnung zusteht. Lediglich die Grenze des gesetzgeberischen Spielraums kann angegeben werden; sie ergibt sich aus der Abwägung von privaten und öffentlichen Interessen.

Auf Seiten des Bodeneigentümers steht das Interesse, Bodenwertsteigerungen unabhängig davon zu behalten, ob sie durch öffentliche Planung oder durch andere Faktoren bewirkt wurden. Andererseits hat die öffentliche Hand ein Interesse daran, die durch die Allgemeinheit finanzierten Planungsvorteile nicht einer einzigen Gruppe kostenlos zufallen zu lassen; ferner ist sie daran interessiert zu verhindern, daß Bodeneigentümer sich die öffentliche Planungsleistung im Veräußerungsfall bezahlen lassen und den unverdienten Erlösanteil behalten.

Dem privaten Interesse stehen Vertrauensgesichtspunkte nicht zur Seite; ihm mangelt ein Anspruch auf Schutz vor öffentlichen Eingriffen, weil die planungsbedingte Wertsteigerung kostenlos von außen an das Grundstück herangetragen wird. Der Wertzufluß wird unabhängig von eigener Leistung bzw. vom Kapitaleinsatz des Begünstigten erlangt. Ferner muß bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden, daß die "unverdiente" planungsbedingte Wertsteigerung einen wesentlichen Faktor der Bodenspekulation darstellt. Die Ausschaltung dieses Spekulationsfaktors stellt sonach eine sozialbindende Inhaltsbestimmung des Eigentums dar, zumal die öffentliche Hand den abzuschöpfenden Vorteil durch eigene Leistung erbracht hat. Ob und wieweit diese generelle Aussage bei der Beurteilung der vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen zu modifizieren ist, soll nachfolgend untersucht werden.

## B. Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Abschöpfung der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen

Zunächst soll ein Überblick über die an dieser Stelle zu untersuchenden Maßnahmen gegeben werden. Schon oben wurde dargelegt, daß hier nur solche Vorschläge beurteilt werden sollen, die auf eine einmalige Wertabschöpfung hinauslaufen. Maßnahmen, die als periodisch wiederkehrende Steuerpflicht konzipiert sind, sollen weiter unten rechtlich untersucht werden, weil sie sich rechtlich grundsätzlich anders darstellen. Zudem erfassen diese Maßnahmen nicht nur planungsbedingte, sondern auch andere Wertsteigerungen. Somit bleiben an dieser Stelle Planungswertausgleich, Infrastrukturkostenbeitrag, limitierte Enteignungsentschädigung und limitiertes Vorkaufsrecht - letztere nur im Hinblick auf die erniedrigten Erwerbskosten - zu untersuchen.

### I. Planungswertausgleich

Der Gedanke, die Wertsteigerungen abzuschöpfen, die der Boden infolge der Festsetzungen des Bebauungsplanes erfährt, ist auch im Rechtsgebiet der Bundesrepublik Deutschland nicht neu. Schon § 128 des Baugesetzentwurfs von Wilhelm Dittus aus dem Jahre 1950 enthielt die Regelung eines Planungswertausgleichs;<sup>1</sup> auch später ist der Planungswertausgleich stets in die Überlegungen zur gesetzlichen Regelung der Bodenordnung einbezogen, aber nie realisiert worden, sieht man von der späten und sachlich beschränkten Regelung des § 23 StBFG einmal ab.<sup>2</sup> Gegenwärtig haben SPD und CSU den Planungswertausgleich - allerdings in verschiedenen Modifikationen - in ihr Programm zur Bodenrechtsreform aufgenommen.<sup>3</sup>

1 Dittus, Entwurf zu einem Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland, § 128.

2 Zur Geschichte des Planungswertausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland vgl. Schauwecker, a.a.O., 48ff. und Schmidt-Assmann, a.a.O., 301.

3 Zu Einzelheiten vgl. oben im 1. Teil die Darstellung der Reformprogramme.

An dem Vorschlag zur Einführung eines Planungswertausgleichs hat sich eine scharfe Kritik entzündet, die nur zum Teil wiedergegeben werden kann.

Hervorzuheben ist die übereinstimmende Kritik an der mangelnden Praktikabilität des Planungswertausgleichs. Es wird darauf hingewiesen, daß planungsbedingte Wertsteigerungen des Bodens kaum von solchen Wertzuwächsen getrennt werden können, die ihre Ursache außerhalb von Planungsmaßnahmen haben.<sup>1</sup>

Desweiteren soll die Einführung des Planungswerts mit dem Argument verhindert werden, daß die Kosten für die Wertermittlung die Einkünfte aus dem Planungswertausgleich übersteigen würden, seine Erhebung somit nicht sinnvoll sei.<sup>2</sup> Auch gegen eine unvollständige Abschöpfung der Wertsteigerungen werden Argumente ins Feld geführt. Es wird befürchtet, daß ein zu niedriger Ansatz der Abschöpfungsrate bewirkt, daß die Kosten der öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen

---

<sup>1</sup> Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., Leitsätze zur Bodenordnung, 16 (These 23); Ernst, Wie die Reform des Bodenrechts fortgeführt werden müßte, in "FAZ" Nr. 92 vom 20.4.1974, 7; Schmidt-Assmann, a.a.O., 316; Müller, Albrecht, Ein Vorschlag zur Besteuerung der Wertsteigerungen bei Grundstücken, in Bodenordnung? 52f.; Engelken, Zur Trennung zwischen "planungsbedingten" und sonstigen Bodenwertsteigerungen, DÖV 1974, 750ff.; ebenso der Bundesrat in seinem Beschluß vom 21.6.1974 zur Novelle des Bundesbaugesetzes, BR Drucks. 300/74; Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes in einem Rundfunkinterview des WDR II am 30.5.1973, 12 Uhr 55; Brachmann, Gedanken zum "limitierten Vorkaufsrecht", Deutsche Wohnungswirtschaft 1973, 302 bezeichnet planungsbedingte Bodenwertsteigerungen als "imaginär"; Lütz, Reform der Bodenordnung nach den Vorstellungen der SPD, Deutsche Wohnungswirtschaft 1972, 238; Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, 108f.

<sup>2</sup> Rundfunkkommentar des NDR II am 12.11.1974, 18 Uhr 30; dort wurde allerdings von einem Planungswertausgleich ausgegangen, der lediglich 50 % des Wertzuwachses erfaßt.

nicht gedeckt werden.<sup>1</sup>

Diese vorwiegend an der praktischen Seite des Planungswertausgleichs ausgerichtete Kritik soll hier nicht weiter behandelt werden. Im folgenden sollen nur Kollisionsmöglichkeiten des Planungswertausgleichs mit dem Eigentumsschutz untersucht werden.

Zunächst ist zu untersuchen, ob durch die Erhebung des Planungswertausgleichs der Eigentumsschutz überhaupt tangiert wird, d.h. ob Vermögenspositionen betroffen werden, die in den Schutzbereich des Art. 14 GG fallen. Nach den oben herausgestellten allgemeinen Kriterien zur Wertabschöpfung richtet sich die Beantwortung dieser Frage danach, ob sich die Wertsteigerungen im Zeitpunkt der Abschöpfung rechtlich verfestigt haben. Rechtlich abgesichert sind die Wertsteigerungen mit der Rechtsverbindlichkeit der veränderten planungsrechtliche Lage, also etwa mit dem Inkrafttreten eines neuen Bebauungsplanes. Da das SPD-Programm davon ausgeht, daß der Planungswertausgleich mit der Nutzung des Grundstücks nach den neuen Planfestsetzungen fällig wird,<sup>2</sup> könnte man der Ansicht sein, zum Zeitpunkt der Abschöpfung hätten sich die Wertsteigerungen schon rechtlich verfestigt.

Allerdings übersieht eine solche Meinung, daß es sich bei der Fälligkeit eines Anspruchs und der Entstehung eines

---

1 Bauernfeindt, Ausgleichsbetrag und Erschließungsbeitrag in der Novellierung des Bundesbaugesetzes, Städte- und Gemeinderat 1974, 261f.; Rothe, Gedanken über die Novellierung des Bundesbaugesetzes, DVBl. 1974, 744.

2 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 14; daß dort anschließend von einer Stundung des Planungswertausgleichs bis zum Baubeginn die Rede ist, widerspricht dem Beschluß zur Fälligkeit. Der Nachsatz ist bei der Änderung des Vorschlages der Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD irrtümlicherweise nicht mitabgeändert worden. Es handelt sich offensichtlich um ein Redaktionsversehen. Auch die CSU will die Fälligkeit des Planungswertausgleichs mit dem Zeitpunkt der baulichen Nutzung verbinden; davon soll der Veräußerungsfall ausgenommen sein, in dem der Planungswertausgleich sofort fällig wird. (Schneider, a.a.O., 19)

Anspruchs um zwei unterschiedliche rechtliche Begriffe handelt. Das Programm der SPD enthält keine Angaben zum Entstehungszeitpunkt des Planungswertausgleichs.<sup>1</sup> Da nach dem Vorschlag für ein Erhebungsverfahren ein Wertvergleich durchgeführt werden soll, in dem auf die Wertentwicklung infolge der Veränderung der planungsrechtlichen Situation rekurriert wird,<sup>2</sup> muß davon ausgegangen werden, daß auch Wertsteigerungen abgeschöpft werden sollen, die nach dem Planungsbeschluß entstehen. Immerhin ist es rechtstechnisch möglich, Erwartungswerte, die rechtlich nicht - bzw. noch nicht - fundiert sind, abzuschöpfen, ohne daß eine Eigentumsproblematik auftaucht: dazu ist es notwendig, den Anspruch auf Planungswertausgleich schon mit dem Inkrafttreten der Planänderung entstehen zu lassen. So werden nur Wertsteigerungen abgeschöpft, die auf der Erwartung rechtlicher Änderungen beruhen; der Schutzbereich des Art. 14 GG wird nicht berührt, wenn man es andererseits bei der Regelung der Fälligkeit beläßt. Die rechtliche Prüfung unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes kann somit auf solche Wertsteigerungen beschränkt werden, die nach der werterhöhenden Planaufstellung eintreten.

Weiterhin kann festgestellt werden, daß nach den Verfahren, die SPD bzw. CSU zur Anwendung bringen wollen, gegen den Planungswertausgleich nicht eingewendet werden kann, er erfasse nicht-realisierte Wertsteigerungen.<sup>3</sup> Denn der Planungswertausgleich soll nach dem Willen beider ihn vorschlagenden Parteien nur im Falle der Realisierung des Wertzuwachses durch bauliche Nutzung oder durch Veräußerung des

---

1 Gleiches gilt für das CSU-Programm.

2 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 14.

3 Im Übrigen ist die verfassungsrechtliche Problematik der einmaligen Erfassung nicht realisierter Wertsteigerungen anders gelagert als bei periodisch wiederkehrender Besteuerung nicht realisierter Gewinne.

Grundstücks eintreten. Das Gegenargument, die bauliche Nutzung des Grundstücks sei nicht als Realisierung des Bodenwertzuwachses anzusehen,<sup>1</sup> trifft nicht zu, da die vom Eigentümer in Anspruch genommene Bebaubarkeit einen Wert darstellt, der typischerweise durch die bauliche Nutzung selbst realisiert wird.<sup>2</sup>

Im Zusammenhang mit Erörterungen zur rechtlichen Zulässigkeit des Planungswertausgleichs wird auch der Grundsatz genannt, das Wertsteigerungen, die auf der konjunkturellen Weiterentwicklung beruhen, bei der Enteignungsentschädigung nicht berücksichtigt werden.<sup>3</sup> Nach diesem Grundsatz bemißt sich die Enteignungsentschädigung für Grundstücke, deren Bebauung im Bebauungsplan nicht vorgesehen ist, nach den Wertverhältnissen im Zeitpunkt des Ausschlusses von der Weiterentwicklung. Nicht nur weil es sich bei diesem Grundsatz um die Regelung atypischer Fälle handelt,<sup>4</sup> erscheint es 'zweifelhaft, ob der Planungswertausgleich auf diesen Rechtsgedanken gestützt werden kann. Der oben genannte Grundsatz ist für die rechtliche Zulässigkeit des Planungswertausgleichs auch deshalb ohne Aussagekraft, weil er dem Eigentümer nichts nimmt, was schon zu seinem Vermögen gehört.<sup>5</sup>

Eine weitere Forderung, die darin besteht, daß die inflationären Wertsteigerungen im Rahmen des Planungswertausgleichs nicht mit abgeschöpft werden,<sup>6</sup> wird von den Programmen bereits erfüllt: SPD sowie CSU beabsichtigen die gewöhnlichen - nicht planungsbedingten - Bodenwertersteigerungen dem Grundeigentümer zu belassen.

---

1 Engelken, Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen: Ziele und Konsequenzen der vorliegenden Vorschläge, DÖV 1974, 689.

2 So auch Hartz, Überlegungen eines Steuerjuristen zur Bodenreform, DB 1974, 744.

3 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, a.a.O., vor §§ 40 - 44 Rdn 100; Schauwecker, a.a.O., 68f.

4 Schauwecker, a.a.O., 69.

5 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, ebenda.

6 Hartz, ebenda.

Schon oben ist darauf hingewiesen worden, daß auch die Abschöpfung rechtlich verfestigter planungsbedingter Bodenwertzuwächse grundsätzlich keine Enteignung, sondern eine Konkretisierung der Sozialbindung darstellt. Nebeneffekte des Planungswertausgleichs können allerdings eine andere rechtliche Beurteilung bewirken. Eine solche Nebenwirkung ist der befürchtete "Vertreibungseffekt" des Planungswertausgleichs. In der Tat kann bei einer Vorverlegung der Fälligkeit der Ausgleichszahlung auf den Zeitpunkt der baulichen Nutzbarkeit eine solche Wirkung eintreten: eine sofortige Leistungspflicht könnte Eigentümer ohne großes Vermögen zur Aufgabe ihres Grundstücks zwingen. Gegenüber nichtspekulativem Grundeigentum läge ein enteignender, d.h. bei Geldleistungspflichtigen unzulässiger Eingriff vor, weil der Eigentümer eine Sicherung für seine eigenverantwortliche Lebensgestaltung und freie Persönlichkeitsentfaltung verliert. Dieser Gefahr begegnen die Programme dadurch, daß sie den Zeitpunkt der Fälligkeit mit der Realisierung der gesteigerten Nutzbarkeit verknüpfen.

Ein ähnlicher Nebeneffekt kann dadurch ausgelöst werden, daß ein nutzungswilliger Grundeigentümer einen für ihn unaufbringbaren Planungswertausgleich entrichten muß. In solchen Fällen bedingt die Bodenspekulation, daß die Bodenwertsteigerungen weit über den Infrastrukturkosten der öffentlichen Hand liegen. Eigentümer von innerstädtischen Grundstücken werden besonders dieser Gefahr ausgesetzt sein. Sie werden von einer baulichen Nutzung ihres Grundstücks absehen müssen. Eine zulässige Regelung des Planungswertausgleichs - d.h. eine Regelung, die sich im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums bewegt - muß sicherstellen, daß Grundeigentümern, die ihr Grundstück nicht zur Spekulation oder als Anlagevermögen besitzen, eine Nutzungsrealisierung entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht faktisch unmöglich gemacht werden darf. Dies kann z.B. dadurch geschehen, daß der von den Eigentümern zu entrichtende Planungswertausgleich in der Höhe so beschränkt wird, daß die spekulativen

Spitzenwerte unberücksichtigt bleiben, so daß das Verhältnis zwischen den Investitionen der öffentlichen Hand und dem zu entrichtenden Planungswertausgleich im wesentlichen gewahrt bleibt. Spekulativer Grundbesitz und Grundstücke, die als Anlagevermögen dienen, können zulässigerweise auch mit einem Planungswertausgleich belegt werden, der in der Höhe der Spekulation entspricht.

## II. Infrastrukturkostenbeitrag

Auch der von der CDU verfolgte Gedanke eines Infrastrukturkostenbeitrags zielt auf eine Abschöpfung der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen ab.<sup>1</sup> Dieser Vorschlag besitzt schon Vorläufer im deutschen Baurecht. So konnten nach § 17 des Preußischen Ansiedlungsgesetzes<sup>2</sup> Abgaben für Neuansiedlungen im Außenbereich erhoben werden, wenn anzunehmen war, daß dadurch eine Änderung der Gemeinde-, Kirchen- oder Schulverhältnisse erforderlich wurde. Auch nach dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes von 1960 galt das Preußische Ansiedlungsgesetz in den Bundesländern fort, in denen es nicht aufgehoben wurde.<sup>3</sup> § 9 des Kommunalabgabengesetzes von Schleswig-Holstein<sup>4</sup> knüpft an die Regelung des Preußischen Ansiedlungsgesetzes an. Nach dieser Vorschrift können bauende Grundstückseigentümer zu Abgaben herangezogen werden, die sich aus den Kosten für die Neuordnung der Gemeinde, der Schulverhältnisse oder der sozialen Einrichtungen ergeben.

---

1 CDU, Das Berliner Programm mit Beschlüssen des Hamburger Parteitag 1973, 79f.; Ernst, Referat "Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?" Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages 1972 Bd. II (Sitzungsberichte) S. 18f.; derselbe, Wie die Reform des Bodenrechts fortgeführt werden müßte, "FAZ" Nr. 92 v. 20.4.1974, 7.

2 Preußisches Ansiedlungsgesetz von 1876 i.d.F. v. 10.8.1904 (GS 227).

3 BVerwG DVBl. 1970, 83f. (U. v. 14.5.1969); zur Rechtslage in den einzelnen Bundesländern vgl. v. Mutius, Anm. zu BVerwG DVBl. 1970, 83f., 85.

4 KAG von Schleswig-Holstein v. 10.3.1970 (GVBl. 44).

Obwohl die Lösung im Wege des Infrastrukturkostenbeitrages gegenüber dem Planungswertausgleich den Vorteil einer lang-jährigen praktischen Erprobung besitzt,<sup>1</sup> erscheint seine Einführung auch aus praktischen Erwägungen nicht ganz unproblematisch. Schon im 1. Teil dieser Arbeit ist auf die bodenpolitisch unerwünschte Konsequenz hingewiesen worden, daß Grundstücke in - vor allem ländlichen - Gebieten mit geringen Bodenwertsteigerungen zusätzlich belastet werden, während die Wertsprünge in Problemgebieten nur ungenügend erfaßt werden können. Ferner ist bei dem CDU-Vorschlag die räumliche Abgrenzung der beitragspflichtigen Grundstücke ebenso ungelöst wie der sachliche Umfang der Maßnahmen, die den Infrastrukturkostenbeitrag konstituieren sollen.<sup>2</sup> Daneben ist zu berücksichtigen, daß der Infrastrukturkostenbeitrag auch nach erfolgter Bebauung bei Neuinvestitionen der öffentlichen Hand anfällt und somit auch einen Vertreibungseffekt auslösen kann. Darüber hinaus wird die hier nicht weiter zu erörternde Frage aufgeworfen, ob die Einführung des Infrastrukturkostenbeitrages durch die Bundeskompetenz aus Art. 74 Nr. 18 GG gedeckt ist.<sup>3</sup> Teilweise wird auch recht pauschal ein Bekenntnis für<sup>4</sup> bzw. gegen<sup>5</sup> Infrastrukturkostenbeitrag abgelegt.

---

1 Die realisierten Vorläufer dieser Lösung weisen zweifellos auf Unterschiede zum Vorschlag der CDU auf. Z.B. ist der Anwendungsbereich von § 17 Preuß. Ansiedlungsgesetz auf Bauvorhaben im Außenbereich beschränkt. § 9 schleswig-holst.KAG begrenzt den Kreis der Maßnahmen, deren Kosten auf die Grundeigentümer umgelegt werden können.

2 Schneider, Die Reform des Bodenrechts im Geiste unserer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsordnung, in CSU, Arbeitspapier Neuordnung des Bodenrechts, 17.

3 Vgl. zu dieser Frage Gewos-Gutachten "Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat", 105.

4 Ernst, Wie die Reform des Bodenrechts fortgeführt werden müßte, a.a.O.

5 Schmidt-Assmann, a.a.O., 312; Lutz, a.a.O., 238: "Aufwendungen der Gemeinde, die nicht erforderlich sind, um die Grundstücke in einen bebauungsfähigen Zustand zu versetzen, können dagegen dem Eigentümer nicht angelastet werden."

Bei der Beurteilung des Infrastrukturkostenbeitrages unter dem Blickwinkel des Eigentumsschutzes soll - wie auch bei der Beurteilung der anderen Maßnahmen - davon ausgegangen werden, daß die praktische Realisierbarkeit gesichert ist. Da dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Sozialbindung des Eigentums ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt, erscheint eine Abschöpfung von Planungsgewinnen mit dem Instrument des Infrastrukturkostenbeitrages als grundsätzlich zulässig. Im einzelnen können aber enteignend wirkende Nebenbelleffekte auftreten, die hier aufgezeigt werden sollen; dabei ist zu berücksichtigen, daß eine endgültige Beurteilung noch nicht möglich ist, weil die CDU ihren Vorschlag noch nicht im Detail erläutert hat.<sup>1</sup>

Bei der Erörterung des Planungswertausgleichs ist bereits darauf hingewiesen worden, daß "Vertreibungseffekte" gegenüber Grundeigentümern, die keine Spekulationsabsichten verfolgen, unzulässig sind. Solche "Vertreibungseffekte" können auch im Zusammenhang mit der Erhebung eines Infrastrukturkostenausgleichs entstehen.

Wird die Fälligkeit des Beitrags an die Zulässigkeit der baulichen Nutzung geknüpft,<sup>2</sup> so kann die starke finanzielle Belastung den Eigentümer unter einen Veräußerungsdruck geraten lassen.<sup>3</sup> Diese Konsequenz mag gegenüber spekulativem Grundbesitz bodenpolitisch erwünscht sein und im Rahmen der Sozialbindung liegen; bei der rechtlichen Beurteilung muß aber beachtet werden, daß auch bauwillige, finanziell wenig leistungsstarke Eigentümer durch diese Abgabe zur Veräußerung gezwungen werden können. Dieser Kreis von Eigentümern, die kein Spekulationsinteresse besitzen, wird durch eine solche Maßnahme zur Aufgabe eines Objekts gezwungen,

---

<sup>1</sup> Vgl. CDU, ebenda.

<sup>2</sup> So in Gewos-Gutachten "Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat," 106 angenommen. Es handelt sich hierbei um die Abschöpfung nichtrealisierter Wertsteigerungen.

<sup>3</sup> Wie Fußnote 1; dieser Konsequenz wird dort eine bodenpolitisch positive Bedeutung beigemessen.

das einen wesentlichen Faktor für die Sicherung der freien Lebensgestaltung der Betroffenen darstellt; ihnen gegenüber liegt also eine Enteignung vor. Somit ist bei der Ausgestaltung des Infrastrukturkostenbeitrages darauf zu achten, daß Eigentümer, die ihr Grundstück nicht zur Spekulation oder als Anlageobjekt nutzen wollen, durch eine Verknüpfung der Fälligkeit des Anspruchs mit dem Zeitpunkt der baulichen Nutzbarkeit nicht zur Aufgabe ihres Grundstücks gezwungen werden. Dieses Ziel läßt sich durch die Schaffung einer Stundungs- oder tragbaren Verrentungsmöglichkeit - wie sie z.B. für Erschließungsbeiträge auch in § 135 BBauG geregelt ist - erreichen.

Auch die Belastung bebauter Grundstücke mit einem Infrastrukturkostenbeitrag für öffentliche Maßnahmen, die nach erfolgter Bebauung erstellt werden, kann einen "Vertreibungseffekt" auslösen. Hier gilt wie auch sonst bei Maßnahmen, die einen Veräußerungsdruck bewirken: Eigentümern, die ihren Grundbesitz nicht zu Spekulations- bzw. Anlagezwecken besitzen, müssen tragbare Auswege angeboten werden. Rechtlich wäre eine Abhilfe in der Form möglich und ausreichend, daß Eigentümer von eigengenutzten Eigenheimen und eigengenutzten Eigentumswohnungen von Infrastrukturbeiträgen für öffentliche Investitionen freigestellt werden, wenn diese Investitionen erst nach erfolgter Bebauung vorgenommen werden.

### III. Limitierte Enteignungsentschädigung

Sowohl die SPD als auch die CDU beabsichtigen, die Enteignungsentschädigung um planungsbedingte Wertsteigerungen zu kürzen. Nach den Vorstellungen der CSU sollen diese Wertsteigerungen zu einem beträchtlichen Teil aus der Enteignungsentschädigung ausgenommen werden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> CSU, a.a.O., 34 und 40

Eine Herabsetzung der Enteignungsentschädigung auf das Wertniveau, das vor der baulichen Nutzbarkeit galt, sah schon ein Gesetz vor, das 1920 von der Weimarer Verfassungsgebenden Nationalversammlung beschlossen wurde. Nach dem "Reichsgesetz über Enteignungsrecht von Gemeinden bei Aufhebung oder Ermäßigung von Rayonbeschränkungen" erhielten die ehemaligen Festungstädte das Recht, bestimmte Flächen zu einer herabgesetzten Entschädigungssumme zu enteignen.<sup>1</sup> Dieses Gesetz ist zum Beispiel von der Stadt Köln in erheblichem Umfang angewendet worden.<sup>2</sup> Ein weiteres Gesetz aus der Zeit der Weimarer Republik schloß planungs- und spekulationsbedingte Wertsteigerungen von der Enteignungsentschädigung aus, enthielt also den gleichen Gedanken wie der gegenwärtige Vorschlag, die Enteignungsentschädigung zu limitieren.<sup>3</sup>

Gegen ein Abweichen von der Verkehrswertentschädigung im Enteignungsverfahren haben sich vereinzelt Stimmen erhoben, die fordern, es bei der bisherigen Entschädigungspraxis zu belassen.<sup>4</sup> Die Mehrzahl der Verbände hat jedoch den Ausschluß von Planungsgewinnen bei der Enteignungsentschädigung akzeptiert,<sup>5</sup> teilweise eine solche Regelung auch ausdrücklich be-

---

1 § 1 des Reichsgesetzes vom 27.4.1920 RGBl. 679 setzte die Entschädigung auf die Werte vom 1.8.1914 fest.

2 Tamms-Wortmann, Städtebau 131.

3 Es handelt sich hierbei um § 4 des Reichsgesetzes "über die Enteignung von Grundeigentum und über die Beitragsleistung bei der Kanalisierung des Neckars von Mannheim bis Plochingen und des Mains von Aschaffenburg bis Bamberg sowie zum Ausbau der Donau von Passau bis Kelheim" vom 3.8.1920, RGBl. 1613.

4 Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., Leitsätze zur Bodenordnung, 14.

5 Vgl. die Stellungnahmen der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V., des Deutschen Industrie- und Handelstages, des gemeinsamen Arbeitskreises des Bundesverbandes der deutschen Industrie und der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände für Bau-, Boden- und Wohnungsrecht.

grüßt.<sup>1</sup>

Durch die Nichtberücksichtigung des planungsbedingten Anteils am Bodenwert wird zweifelsohne vom Prinzip der Verkehrswertentschädigung abgewichen.<sup>2</sup> Bei der Aufstellung der Kriterien zur Bewertung der Bodenrechtsreformprogramme ist zur Höhe der Enteignungsentschädigung ausgeführt worden, daß das Erfordernis der gerechten Abwägung zwischen den Interessen des Betroffenen und der Allgemeinheit gem. Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG eine Abkehr vom Prinzip der Verkehrswertentschädigung beinhaltet. Das Problem, ob es zulässig ist, planungsbedingte Wertsteigerungen bei der Enteignungsentschädigung nicht zu berücksichtigen, könnte man somit als eine Frage der gerechten Interessenabwägung nach Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG begreifen.

Dieser Betrachtungsweise steht jedoch entgegen, daß nach den Plänen der SPD und CDU planungsbedingte Wertsteigerungen generell in die Kassen der öffentlichen Hand - auf der einen Seite mittels eines Infrastrukturkostenbeitrages - fließen sollen; es handelt sich bei dem Ausschluß der Planungsgewinne also nicht um eine Problematik, die auf die Enteignungsentschädigung beschränkt ist. Auch die CSU betont den Zusammenhang zwischen einer allgemeinen Abschöpfung von Pla-

---

<sup>1</sup> Vgl. die Stellungnahmen des Deutschen Städtetages, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Deutschen Volksheimstättenwerks; sämtliche Stellungnahmen in der vom Bundesminister herausgegebenen Auswertung von Stellungnahmen der Verbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes, 61-64.

<sup>2</sup> Insoweit kann Bielenberg, Städtebauförderungsgesetz, B. Einl. Rdn 113 nicht gefolgt werden, der zur parallelen Problematik des § 23 Abs. 2 StBFG meint, daß dort an einem "bereinigten" Verkehrswert festgehalten werde.

nungsgewinnen und deren Nichtberücksichtigung im Rahmen der Enteignungsentschädigung.<sup>1</sup> Die Vorschläge der Parteien gehen also davon aus, dieses Problem durch eine Inhaltsbestimmung des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zu lösen. Eine Inhaltsbestimmung, die die Planungsgewinne aus dem verfassungsrechtlich geschützten Inhalt des Eigentums ausnimmt und somit bei der Enteignungsentschädigung nicht berücksichtigt, ist zulässig, wenn sie sich im Rahmen der Sozialbindung hält.

Da die Sozialbindung Eigentum voraussetzt, muß es sich bei der betroffenen Vermögensposition um Eigentum i. S. v. Art. 14 GG handeln. Da die Durchführung einer Enteignung zur Voraussetzung hat, daß das betroffene Grundstück im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes bzw. innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen liegt - lediglich die Einleitung des Enteignungsverfahrens will die SPD vorverlegen<sup>2</sup> - haben sich die Wertsteigerungen im Zeitpunkt der Enteignung rechtlich verfestigt<sup>3</sup> und fallen somit in den Schutzbereich des Art. 14 GG.

Dem Gesetzgeber steht zur Konkretisierung der Sozialbindung des Eigentums mittels der Inhaltsbestimmung ein weiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Die hier anzustellende Interessenabwägung kann nicht anders ausfallen als auch bei der oben vorgenommenen generellen Erörterung zur Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen. Die Ausgliederung der durch öffentliche Planung und Planausführung entstandenen Werte aus dem Eigentumsinhalt des Art. 14 GG wirkt somit nicht enteignend. Diese Folge kann aber durch Nebenwirkungen einer solchen Maßnahme ausgelöst werden, jedoch ist die Herausnahme der Planungsgewinne aus der Enteignungsentschädigung

---

<sup>1</sup> CSU, a.a.O., 40.

<sup>2</sup> SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 10.

<sup>3</sup> Vgl. die Ausführungen oben in diesem Abschnitt unter Ziffer A.

grundsätzlich als Inhaltsbestimmung des Eigentums zulässig.<sup>1</sup>

Bedenken werden dagegen erhoben, daß die Enteignungsentschädigung mit dem durch Selbstveranlagung ermittelten Bodenwert verknüpft wird. Dieser Plan wird von SPD und F.D.P. verfolgt,<sup>2</sup> um bei der Selbstveranlagung der Bodenwerte realistische Ergebnisse zu erhalten. Durch die Verknüpfung des selbstveranlagten Bodenwertes mit der Enteignungsentschädigung werden Grundeigentümer bestraft, die zu niedrige Bodenwerte angeben, um Steuern zu sparen. Gegen ein solches Verfahren wird geltend gemacht, daß dem Eigentumsschutz eine Strafsanktion fremd sei; die Enteignungsentschädigung müsse nach objektiven Maßstäben bemessen werden.<sup>3</sup>

Einerseits kann dieser Erwägung entgegen gehalten werden, daß die Folge eines Handelns - eine zu niedrige Enteignungsentschädigung - für den Eigentümer vorhersehbar ist, somit kein schutzwürdiges Vertrauen enttäuscht wird. Andererseits kann der Gesichtspunkt der Strafsanktion im Rahmen der Enteignungsentschädigung nur dann berücksichtigt werden, wenn er durch das Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG gedeckt ist.

Das Abwägungsgebot deckt zwar Herabsetzungen der Enteignungsentschädigung aus fiskalischen Interessen. Geht es bei der Verknüpfung zwischen selbstveranlagtem Bodenwert und Enteignungsentschädigung neben der Sicherung des Steueraufkommens auch darum, den Bürger zur Steuerehrlichkeit zu erziehen, so ist dieses Ziel nicht als ein Gesichtspunkt anzusehen, der bei der Festsetzung der Enteignungsentschädigung eine Rolle spielen darf; denn der so ermittelte Entschädigungsbetrag ist nicht Ergebnis der zu treffenden Interessenabwägung, auf letztere wird vielmehr aus dem Gesichtspunkt der Strafsanktion verzichtet. Im Rahmen des Abwägungsgebotes darf der Staat nur Interessen

<sup>1</sup> So auch im Ergebnis Bielenberg, Städtebauförderungsgesetz, B Einl., Rdn 127 zur Parallelproblematik von § 23 Abs. 2 StBFG; Schmidt-Assmann, Probleme des modernen Städtebaus in verfassungsrechtlicher Sicht, DVBl. 1972, 632.

<sup>2</sup> SPD, a.a.O., 11; F.D.P., Die Freiburger Thesen, 30.

<sup>3</sup> Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, 318; Ernst, Die Reform des städtischen Bodenrechts, 27.

geltend machen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Enteignungsmaßnahme stehen. Die in Frage stehende Verknüpfung ist als unzulässig anzusehen; der Staat muß auf einen anderen Weg ausweichen, um eine realistische Wertermittlung durch Selbstveranlagung sicherzustellen.

Insgesamt bleibt als Ergebnis festzuhalten, daß es verfassungsrechtlich zulässig ist, Planungsgewinne von der Enteignungsentschädigung auszunehmen; dagegen ist es nicht zulässig, den selbstveranlagten Bodenwert zum Ausgangswert der Enteignungsentschädigung zu machen.

#### IV. Preislimitierung beim Vorkaufsrecht

Eine Herabsetzung des Kaufpreises bei der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts wird von der SPD und der CSU<sup>1</sup> angestrebt. Beide Parteien wollen durch diese Maßnahme auch das Preisniveau des kommunalen Vorkaufsrechts in ihr allgemeines Entschädigungs- und Ausgleichssystem einordnen; demgemäß ist die von der CSU beabsichtigte Preislimitierung nicht so einschneidend wie die der SPD. Der Kaufpreis soll jeweils der Entschädigung bei der Enteignung entsprechen.

Ein Teil der Verbände hat sich gegen die Preislimitierung bei dem Vorkaufsrecht ausgesprochen; sie befürchten, daß auf diesem Wege das geordnete Enteignungsverfahren umgangen wird.<sup>2</sup> Im übrigen wird auch gegen die Preislimitierung beim Vorkaufsrecht das Bedenken erhoben, daß sich planungsbedingte Wertsteigerungen von anderen Wertsteigerungen nicht

---

1 CSU, a.a.O., 36.

2 Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., a.a.O., 15; Stellungnahmen des Bundesverbandes privater Wohnungsunternehmen e.V., des Bundesverbandes Ring Deutscher Makler vom 16.5.1973, des Deutschen Bauernverbandes; a.A.: Stellungnahme des Deutschen Volksheimstättenwerks; sämtlich in der von Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau herausgegebenen Auswertung von Stellungnahmen zur BBauG-Novelle, 30f.; Brachmann, Gedanken zum "limitierten Vorkaufsrecht", Deutsche Wohnungswirtschaft 1973, 302 unterstellt, die Preislimitierung diene lediglich dazu, dem Eigentümer das Grundstück billig abzunehmen.

trennen lassen.<sup>1</sup> Dieser auf die Praktikabilität des Verfahrens abzielende Einwand soll hier nicht weiter verfolgt werden.

Das Argument, mittels der Preislimitierung beim Vorkaufsrecht könne das Rechtsinstitut der Enteignung umgangen werden, unterstellt, daß nur in Enteignungsfällen ein anderer als der Verkehrswert für die Bewertung des Grundstücks zugrunde gelegt werden darf; denn sonst bleibt es unverständlich, wieso gerade die Preislimitierung zur Umgehung des Enteignungsinstituts führen soll.

Die verfassungsrechtliche Problematik der Herausnahme planungsbedingter Wertsteigerungen des Bodens aus dem System öffentlicher Ersatzleistungen darf nicht in einer Verengung auf das Vorkaufsrecht gesehen werden.<sup>2</sup> Da der durch öffentliche Planung und Plandurchführung entstandene Wertzuwachs eines Grundstücks zulässigerweise entschädigungslos mittels Eigentumsinhaltsbestimmung aus dem Schutzbereich des Art. 14 GG ausgegliedert werden darf - wie oben dargelegt wurde - dürfen planungsbedingte Wertsteigerungen auch dann anlässlich einer Ausgleichsleistung unberücksichtigt bleiben, wenn eine Gemeinde ein ihr zustehendes Vorkaufsrecht ausübt. Jedenfalls ist wegen der Preisbegrenzung eine Einschränkung des Vorkaufsrechts auf enteignungsähnliche Fälle<sup>3</sup> nicht geboten.

Die Bedenken, die gegen eine Verknüpfung der Wertermittlung im Wege der Selbstveranlagung mit der Enteignungsentschädigung geltend gemacht wurden, müssen auch hinsichtlich des limitierten Vorkaufsrechts erhoben werden. Auch bei der

---

<sup>1</sup> Der Bundesrat in seinem Beschluß vom 21.6.1974, BR Drucks. 300/74; Engelken, Zur Trennung zwischen "planungsbedingten" und sonstigen Bodenwertsteigerungen, DVBl. 1974, 750 ff.; Lutz, a.a.O., Deutsche Wohnungswirtschaft 1972, 238.

<sup>2</sup> Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, 207.

<sup>3</sup> Diese Forderung wird in der Literatur von Rübner, Bodenordnung und Eigentumsgarantie, JuS 1973, 595 aufgestellt.

Festlegung des limitierten Kaufpreises bei der Ausübung des Vorkaufsrechts ist der nicht zu berücksichtigende planungsbedingte Anteil des Bodenwerts nach objektiven Kriterien zu bestimmen. Diese Forderung ergibt sich schon aus der Konnexität von gemeindlichem Vorkaufsrecht und Enteignung, wonach sich eine Schlechterstellung des Eigentümers im Vorkaufsfall verbietet.

Für eine Verbindung der Preislimitierung mit der Versagung einer Rücktrittsmöglichkeit im Vorkaufsfall für den Verkäufer werden teilweise enteignungsähnliche Voraussetzungen gefordert.<sup>1</sup> Damit wird allerdings nicht explizit geltend gemacht, daß das Fehlen einer Rücktrittsmöglichkeit dazu führt, daß ein Vorkaufsrecht, das diese Forderung nicht erfüllt, eine Enteignung darstellt. Dennoch ist dem Verkäufer ein umfassender Rechtsschutz zu gewähren, da er den endgültigen Eigentumsverlust nicht mehr verhindern kann, wenn die öffentliche Hand das Vorkaufsrecht ausgeübt hat.

Somit kann festgestellt werden, daß die Preislimitierung beim Vorkaufsrecht zulässigerweise mit Hilfe einer Inhaltsbestimmung des Eigentums eingeführt werden darf. Eine solche Maßnahme überschreitet nicht die Grenzen der Sozialbindung des Eigentums.

#### V. Besteuerung der Veräußerungsgewinne

In den Katalog der Vorschläge zur Abschöpfung der planungsbedingten Wertsteigerungen könnte schließlich auch die von der F.D.P. angestrebte Besteuerung der Erlöse aus Grundstücksverkäufen eingerechnet werden. Auch hierbei handelt es sich um eine einmalige, nicht um eine periodisch wiederkehrende Abgabe. Allerdings wird bei diesem Vorschlag von vornherein auf eine differenzierte Behandlung von planungsbedingten

---

1 Gewos-Gutachten "Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat", 92.

und sonstigen Wertsteigerungen verzichtet. Da die Steuer nur realisierte Wertzuwächse erfassen und der Steuersatz lediglich halb so hoch sein soll wie der der Einkommenssteuer, ist die Verwirklichung dieser Abgabe unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes unbedenklich.

### 3 Abschnitt: Beurteilung von periodisch wiederkehrenden Steuern auf den Bodenwertzuwachs

Eine Bodenwertzuwachssteuer wird sowohl von der SPD als auch von der F.D.P. angestrebt. Allerdings sollen nach den Vorstellungen der F.D.P. nur unbebaute Baugrundstücke mit dieser Steuer belegt werden. Demgegenüber sieht die CDU zur Besteuerung der Bodenwerte eine "aktualisierte" Grundsteuer vor.

Von den vorgeschlagenen steuerlichen Maßnahmen zur Beschneidung des privaten Gewinns durch Bodenwertsteigerungen ist insbesondere die Bodenwertzuwachssteuer scharf kritisiert worden. Sie wird als unsozial abgelehnt, weil befürchtet wird, daß private Kleineigentümer wegen dieser Steuerlast zur Aufgabe ihres Grundstücks gezwungen werden<sup>1</sup> oder daß diese Steuer vom Grundstückseigentümer auf die Mieter überwälzt wird.<sup>2</sup> Vor allem stößt die Besteuerung von nichtrealisierten Gewinnen auf Widerstand, weil diese Maßnahme den Grundsätzen des Steuerrechts widerspreche.<sup>3</sup> Mit dem Argument, eine solche Besteuerung greife in die Substanz des Eigentumsobjekts ein,<sup>4</sup> soll die Verfassungswidrigkeit<sup>5</sup> der Bodenwertzuwachssteuer dargetan werden. Teilweise ist im Zusammenhang mit dieser Steuer das Wort von der "kalten Enteignung" gefallen.<sup>6</sup>

---

1 Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., Leitsätze zur Bodenordnung, 10; Ratz, Darstellung und Kritik der Bodenpolitik und des Bodenrechts in der BRD, Demokratie und Recht 1973, 26.

2 Ratz, a.a.O., 25.

3 Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. a.a.O., 10 f.; Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes in der Rundfunksendung des WDR II am 30.5.73 12 Uhr 55.

4 Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., a.a.O., 10.

5 So ausdrücklich (der F.D.P.-Politiker und gegenwärtige Bundeslandwirtschaftsminister) Josef Ertl auf dem Landesparteitag der bayerischen F.D.P. am 9.9.1972, vgl. "Die Welt" Nr. 213 am 14.10.1972.

6 Vgl. z.B. Früchtnicht, Leserbrief in "Die Welt" Nr. 209 vom 8.9.1972.



Demgegenüber wird von anderer Seite die Belassung der Bodenwertsteigerungen in privater Hand als Hauptmangel des gegenwärtigen Bodenrechts beklagt. Es wird auf den leistungslosen Charakter der Bodenwertzuwächse hingewiesen und eine Abgabepflicht gefordert.<sup>2</sup>

Die Kritik an der Bodenwertzuwachssteuer wird teilweise auf die aktualisierte Grundsteuer, wie sie die CDU befürwortet, ausgedehnt; eine solche Grundsteuer wird als "verkappte Bodenwertzuwachssteuer" bezeichnet und abgelehnt.<sup>3</sup>

Im folgenden soll untersucht werden, ob die Kritik an den periodisch wiederkehrenden Steuern auf den Bodenwertzuwachs unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes gem. Art. 14 GG berechtigt ist.

#### A. Eigentumsschutz und Besteuerung

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verletzt die Auferlegung von Geldleistungspflichten grundsätzlich nicht den Eigentumsschutz.<sup>4</sup> Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß Maßnahmen der Besteuerung in der Regel ein Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums sind. Von diesem Grundsatz sind allerdings Ausnahmen möglich.<sup>5</sup> An anderer Stelle hat der Dreierausschuß des 1. Senats beim Bundesverfassungsgericht dargelegt, unter welchen Umständen nach seiner Ansicht eine solche Ausnahme vorliegt. Danach

---

1 Heitzer-Oestreicher, Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz, 1048.

2 Sendler, a.a.O., DÖV 1974, 76; Tamms-Wortmann, a.a.O., 193f.

3 CSU, a.a.O., 44.

4 Z.B. BVerfG E 4, 7, 17 (U. v. 20.7.1954) ohne den Zusatz "grundsätzlich"; 27, 111, 131 (Beschl. v. 7.10.1969); 30, 250, 271f. (Beschl. v. 9.3.1971).

5 Klein, Bodenwertzuwachssteuer und Artikel 14 Grundgesetz DÖV 1973, 434f., der an dieser Verwendung des Begriffs "grundsätzlich" zugleich Kritik übt.

soll eine Kollision von Besteuerung und Eigentumsschutz dann in Betracht kommen, wenn durch die Steuer die Substanz des Eigentums beeinträchtigt wird.<sup>1</sup> Es ist allerdings fraglich, ob aus dieser einzelnen Entscheidung eine Tendenz der Rechtsprechung abgeleitet werden kann. Insgesamt kann festgestellt werden, daß eine Exegese der Rechtsprechung zu diesem Thema nicht sehr ergiebig ist;<sup>2</sup> wie wenig intensiv sich die Rechtsprechung mit diesem Thema bislang auseinandergesetzt hat, wird nicht nur daran deutlich, daß sich das Bundesverfassungsgericht zu diesem Thema in der Vergangenheit nur vergleichsweise lapidar geäußert hat, sondern geht auch daraus hervor, daß dieses Gericht noch keine Steuer an der Eigentumsgarantie hat scheitern lassen.<sup>3</sup>

In der Literatur wird teilweise geltend gemacht, daß die Auferlegung von Steuerlasten nur dann mit dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz kollidieren könne, wenn letzterer nicht nur Vermögensrechte, sondern das Vermögen schlechthin umfasse.<sup>4</sup> Ob die wirtschaftliche Stellung als solche in den Schutzbereich des Art. 14 GG fällt, ist in der Literatur umstritten.<sup>5</sup> Unabhängig von der Stellungnahme zu diesem Thema ist zu beachten, daß sich die Besteuerung bestimmter Vermögensobjekte, die von der Enteignungsgarantie erfaßt werden, andersdarstellt als die Besteuerung des Einkommens oder des Vermögens schlechthin. Wird nämlich ein Gegenstand, der in den Schutzbereich des Art. 14 GG fällt, mit einer Steuer belegt, so besteht in jedem Fall eine Kollisionsmöglichkeit zwischen dieser Steuer und dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz. Da die hier in Frage stehenden Maßnahmen der Be-

<sup>1</sup> BVerfG, Höchststrichterliche Finanzrechtsprechung 1969, 347 Nr. 339 (Beschluß vom 21.1.1969).

<sup>2</sup> Klein, a.a.O., DÖV 1973, 436.

<sup>3</sup> Rüfner, Bodenreform durch Steuern? - Die verfassungsrechtlichen Grenzen, 25.

<sup>4</sup> Klein, a.a.O., DÖV 1973, 435.

<sup>5</sup> Vgl. einerseits Klein, ebenda, andererseits Papier, Die Beeinträchtigung der Eigentums- und Berufsfreiheit durch Steuern vom Eigentum und Vermögen, Der Staat 1972, 513; weitere Nachweise ebenda, 490 (Fußnote 35).

steuerung die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsposition Grund und Boden betreffen, ist der oben angerissene Meinungsstreit ohne Bedeutung für die Entscheidung, ob diese steuerlichen Maßnahmen an Art. 14 GG zu messen sind.<sup>1</sup>

Hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit von steuerlichen Maßnahmen ist zu beachten, daß diese sich im Rahmen der Sozialbindung halten müssen. Wegen des Entschädigungsjunktim bei der Enteignung ist eine Steuer undenkbar, die enteignend wirkt; denn der Staat darf nicht auf der einen Seite nehmen, was er auf der anderen Seite sofort zurückgeben müßte.<sup>2</sup> Eine Steuer, die sich als Enteignung darstellt, ist demnach unzulässig.

Das Schrifttum unterscheidet hinsichtlich der Vereinbarkeit von steuerlichen Maßnahmen mit dem Eigentumsschutz danach, ob die öffentliche Abgabe die Erträge aus der Eigentumsposition beschneidet oder in die Substanz des Eigentums eingreift.<sup>3</sup> Bei der Besteuerung der Erträge soll der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum besitzen. Es soll nur darauf ankommen, daß die Möglichkeit zur Gewinnerzielung verlassen wird.<sup>4</sup> Dabei soll ein Nettoertrag von 1 % bis 2 % die untere Grenze dessen bilden, was dem Eigentümer nach der Besteuerung verbleiben muß.<sup>5</sup> Verfassungsrechtlich wirft die Besteuerung der Erträge aus dem Eigentum wenig Probleme auf.

Anders ist die Lage, wenn die Steuer in die Substanz des Eigentums eingreift. Hierzu wird die Ansicht vertreten, daß

<sup>1</sup> Diese Differenzierung übersieht Klein, ebenda.

<sup>2</sup> Klein, a.a.O., DÖV 1973, 438.

<sup>3</sup> Klein, a.a.O. 437; Rüfner, Bodenordnung und Eigentumsgarantie, JuS 1973, 597; ders. Bodenreform durch Steuern?., 25; ders., Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung, DVB 1.1970, 882; Faehling, Die Eigentumsgewährleistung durch Art. 14 des Grundgesetzes als Grenze der Besteuerung, 114; Friauf, Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie, Juristische Analysen 1970, 314; Schmidt-Assmann a.a.O., 316.

<sup>4</sup> Klein, ebenda.

<sup>5</sup> Rüfner, Bodenreform durch Steuern? .., 26.

jeder steuerliche Eingriff in die Substanz des Eigentums unzulässig ist.<sup>1</sup> Dagegen läßt sich das Argument anführen, daß eine Inhaltsbestimmung des Eigentums, die die Sozialbindung konkretisiert, in der Regel die vorher bestehende Eigentumsposition substanziell beschneidet. Ein Substanzeingriff, der durch andere als steuerliche Mittel geschieht, wirkt also keinesfalls zwangsläufig enteignend. Da es nicht darauf ankommen kann, in welcher Form die Substanz des Eigentums betroffen wird, ist die Substanzverletzung einer steuerlichen Maßnahme kein hinreichendes Indiz dafür, daß die Grenzen der Sozialbindung überschritten sind. Somit ist eine Substanzbesteuerung nicht generell verboten.<sup>2</sup>

Es bietet sich eine differenzierende Betrachtungsweise an, wonach die Steuern rechtlich unterschiedlich zu bewerten sind, je nachdem, ob es sich um eine einmalige oder um eine regelmäßig wiederkehrende Abgabe handelt. Während einmalige Abgaben, die die Substanz beeinträchtigen, wie etwa die Erbschaftssteuer, sich in einem einmaligen Eingriff erschöpfen, bewirkt die laufende Besteuerung der Substanz einen "Aufzehrungseffekt": sie verschlingt nach und nach die gesamte Substanz des Eigentums, bis nichts mehr von ihr übrigbleibt.<sup>3</sup> Ständig wiederkehrende Steuern, die in die Substanz eingreifen, liquidieren also auf Dauer gesehen das Eigentumsobjekt, auf das sie erhoben werden, sie wirken enteignend und sind deshalb generell unzulässig.<sup>4</sup>

Freilich sind steuerliche Eingriffe in die Substanz des Eigentums nur dann als unzulässig anzusehen, wenn die sub-

---

1 Rüfner, Bodenordnung und Eigentumsgarantie, JuS 1973, 594.  
2 Klein, a.a.O., 438.

3 Rüfner, Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung, DVBl. 1970, 882; Klein, a.a.O., DÖV 1973, 439.

4 Rüfner, ebenda; Friauf, a.a.O., Juristische Analysen 1970, 314; Faehling, a.a.O., 114; Klein, ebenda; BFH DB 1968, 1740 (U. v. 19.4.1968)

stanzialen Verletzungen typische Folgen der periodisch wiederkehrenden Steuermaßnahmen sind. Atypische Fälle, in denen die Substanz betroffen wird, bewirken keinen Verstoß gegen Art. 14 GG, da für die verfassungsrechtliche Prüfung eines Steuergesetzes auf den Normalfall abzustellen ist.<sup>1</sup> Somit kann die Untersuchung der vorgeschlagenen periodisch wiederkehrenden steuerlichen Maßnahmen zur Abschöpfung der Bodenwertsteigerungen darauf beschränkt werden, ob die normalen Auswirkungen eine Substanzverletzung bewirken.

B. Beurteilung der Vorschläge für eine Bodenwertzuwachssteuer und für eine aktualisierte Grundsteuer im Hinblick auf Art. 14 GG

Bevor an die Prüfung der Bodenwertzuwachssteuer und der aktualisierten Grundsteuer herangegangen wird, soll daran erinnert werden, daß eine ähnliche Steuer schon bestanden hat. § 172 BBauG sah eine Baulandsteuer vor; es handelt sich dabei um eine erhöhte Grundsteuer auf baureife, aber unbebaute Grundstücke. Mit Hilfe dieser Steuer sollte die Baulandmobilität und die Realisierung der baulichen Nutzbarkeit aktiviert werden. Gegen diese Steuer sind rechtliche Bedenken erhoben worden, die unter anderem darauf hinausliefen, daß die Baulandsteuer mit Art. 14 GG nicht vereinbar sei. Schließlich wurde diese Steuer durch Gesetz vom 10.6.1964<sup>2</sup> mit Wirkung vom 1.1.1963 ersatzlos aufgehoben. Daß die Aufhebung dieser Steuer erfolgte, weil sich ihre Unwirksamkeit herausgestellt hatte, kann nicht zutreffen; dazu war die Erprobungszeit zu kurz.<sup>3</sup> Die verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf Art. 14 GG werden heute nicht mehr geteilt;<sup>4</sup> auch der Bundesfinanzhof stellte die Vereinbarkeit des auf-

---

1 BVerfG E 27, 111, 131; BFH, ebenda; Rüfner, a.a.O., DVBl. 1970, 883.

2 BGBI. I, 347.

3 Ernst, Die Reform des städtischen Bodenrechts als Aufgabe der Gesetzgebung 27.

4 Rüfner, a.a.O., JuS 1973, 597; Hartz, Überlegungen eines Steuerjuristen zur Bodenrechtsreform, DB 1974, 742.

gehobenen § 172 BBauG mit dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz fest.<sup>1</sup>

Zur geplanten Bodenwertzuwachssteuer wird die Ansicht vertreten, daß die durch diese Steuer abgeschöpften Vermögenswerte vom Schutzbereich des Art. 14 GG nicht erfaßt werden; denn die Bodenwertzuwachssteuer betreffe lediglich planungsbedingte Bodenwertsteigerungen, für die der Betroffene keinen Eigentumsschutz in Anspruch nehmen könne.<sup>2</sup> Die Konsequenz dieser Meinung ist, daß die Bodenwertzuwachssteuer im Hinblick auf Art. 14 GG unproblematisch ist.

Einerseits unterliegt diese Meinung dem Mißverständnis, die Bodenwertzuwachssteuer schöpfe nur planungsbedingte Wertsteigerungen ab. Zwar versucht die SPD, die diesen Vorschlag vertritt, zur Begründung der Steuer auf den planungsbedingten Wertzuwachs abzuheben,<sup>3</sup> insgesamt macht diese Begründung aber deutlich, daß es sich bei der Bodenwertzuwachssteuer um eine Spekulationssteuer handelt, die auch andere Wertsteigerungen erfassen soll.<sup>4</sup> Zwar ist zuzugeben, daß die Planung bzw. die Planungsabsichten der öffentlichen Hand und die Bodenspekulation eng miteinander verflochten sind,<sup>5</sup> jedoch können Bodenwertsteigerungen auch durch private Investitionen auf dem Grundstück selbst bzw. auf Grundstücken in der Nachbarschaft sowie durch die besondere Bodenmarktsituation verursacht werden. Es ist also keineswegs nur der Faktor der öffentlichen Planung für Bodenwertsteigerungen maßgebend.

Zum anderen leidet die hier kritisierte Ansicht daran, daß Wertsteigerungen des Bodens, die auf Maßnahmen der öffent-

---

1 BFH DB 1968, 1739f.

2 Schmidt-Assmann, a.a.O., 315f.

3 SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 26.

4 SPD, a.a.O., 24 ff., insbesondere 25.

5 v. Trotha, Grundzüge einer Neuordnung des Bodenrechts, DÖV 1973, 258.

lichen Hand zurückzuführen sind, von vornherein der verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz abgesprochen wird. Vielmehr muß davon ausgegangen werden, daß die Wertsteigerungen des Bodens dem privaten Vermögen des Grundeigentümers zuwachsen. Die Vermögensposition, die dieser Wertzuwachs darstellt, ist als rechtlich gesichert anzusehen, wenn die bauliche Nutzung des Grundstücks, auf die sich die Wertsteigerung bezieht, rechtlich zulässig wird. War die Wertsteigerung vorher auf eine Chance gerichtet, so hat sie sich im Zeitpunkt der baulichen Nutzbarkeit zu einer Rechtsqualität des Grundstücks entwickelt. Von diesem Zeitpunkt an wird die Wertsteigerung des Bodens vom Schutzbereich der Eigentumsgarantie umfaßt, sofern sie als private vermögenswerte Position anzusehen ist; denn vermögenswerte Positionen des öffentlichen Rechts werden nur dann von der Verfassung gewährleistet, wenn sie durch Arbeit und/oder Kapitaleinsatz erworben wurden.<sup>1</sup> Diese Einschränkung - die im übrigen nicht unumstritten ist - kann hier nicht zum Tragen kommen, weil der Wertzuwachs des privaten Grund und Bodens nicht als eine Position des öffentlichen Rechts angesehen werden kann.<sup>2</sup> Somit genießt der Bodenwertzuwachs vom Zeitpunkt seiner rechtlichen Konkretisierung an den Eigentumsschutz des Art. 14 GG.<sup>3</sup> Damit ist noch keine Aussage über die Zulässigkeit einer Abschöpfung des Bodenwertzuwachses getroffen worden. Es steht fest, daß die Frage der Zulässigkeit der Bodenwertzuwachssteuer sich von der Bebaubarkeit des Grundstücks an danach richtet, ob die Abgabe sich im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums hält oder enteignend wirkt; denn die Frage nach der Sozialbindung stellt sich nur, wenn die zu untersuchende Maßnahme in den

<sup>1</sup> Leibholz-Rinck, a.a.O., Art. 14 GG, Rdn. 2; Weber, Öffentlich-rechtliche Rechtsstellungen als Gegenstand der Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung, AÖR 91, 401; BVerfG E 1, 264, 277 (U.v. 30.4.1952); ständige Rechtsprechung: Nachweise bei Weber a.a.O., AÖR 91, 385 ff.  
<sup>2</sup> Engelken, Zum Planungswertausgleich, DÖV 1974, 405.  
<sup>3</sup> Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetz-novelle, 107.

verfassungsmäßig gewährleisteten Eigentumsbereich eingreift.

Zunächst soll die Besteuerung des realisierten Bodenwertzuwachses beurteilt werden. Die Wertsteigerungen des Bodens realisieren sich bei der Veräußerung und bei der Bebauung von Grundstücken. Die Besteuerung der Veräußerungsgewinne aus Grundstücksgeschäften ist schon im vorhergehenden Abschnitt behandelt worden, weil es sich hierbei um eine Steuer handelt, die einmalig erhoben wird. Die Interessenlage bei der einmaligen Steuer zur Abschöpfung der Bodenwertsteigerung entspricht der Situation bei den vorher behandelten Abschöpfungsmaßnahmen, wie beim Planungswertausgleich. Eine einmalige Steuer wirkt nicht allein durch einen Substanzeingriff enteignend, sondern hält sich im Rahmen der Sozialbindung.<sup>1</sup> Zudem greift die Bodenwertzuwachssteuer, die nach den Vorstellungen der sie vorgeschlagenden Partei nicht mehr als 60 % des Wertzuwachses wegsteuern soll, nicht in die Substanz des Grundstücks ein, sofern sie Veräußerungsgewinne betrifft.

Soweit die Realisierung des Bodenwertzuwachses durch eine Bebauung geschieht, stellt sich die Beurteilung der Bodenwertzuwachssteuer anders dar. Die Situation des Eigentümers gleicht der Lage, in der er sich befindet, wenn er nicht-realisierte Wertsteigerungen versteuern muß; in beiden Fällen ist der Wertzuwachs nicht disponibel, kann also zur Befriedigung staatlicher Steueransprüche nicht verwendet werden. Ein Eigentümer, der sein Grundstück behalten will, muß die Steuersumme aus dem Ertrag des Grundstücks oder aus seinem sonstigen Vermögen leisten. Soweit der Ertrag des Grundstücks zu gering zur Erfüllung der Steuerschuld ist, kann ein Eigentümer unter Veräußerungsdruck geraten. Wegen der weitgehenden Identität der Konsequenzen soll die Beurteilung der durch eine Bebauung realisierten Steuer im Zusammenhang mit der Beurteilung der Besteuerung nicht-realisierten Bodenwertzuwächse behandelt werden.

---

<sup>1</sup> Klein, a.a.O., DÖV 1973, 438; Rüfner, Bodenreform durch Steuern?., 31.

Gegenüber der Besteuerung nicht realisierter Gewinne wird geltend gemacht, daß eine solche Maßnahme gegen die bisherige steuerrechtliche Praxis verstößt. Hiergegen kann eingewendet werden, daß nicht realisierte Gewinne auch schon bislang im Bereich der Besteuerung von Aktienvermögen abgeschöpft werden;<sup>1</sup> ferner wäre mit diesem Hinweis, selbst wenn er zuträfe, nichts über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Besteuerung solcher Positionen ausgesagt.<sup>2</sup>

Bei der allgemeinen Betrachtung von Eigentumsschutz und Besteuerung ist darauf hingewiesen worden, daß eine regelmäßig wiederkehrende Steuer, die in die Substanz des besteuerten Eigentumsobjekts eingreift, die Grenze der Sozialbindung überschreitet; denn ein Eingriff, der - wenn auch schrittweise - das Eigentumsobjekt vollständig entzieht, ist durch denkbare öffentliche Interessen nicht gedeckt. Die generell zulässige Abschöpfung von Spekulationswerten rechtfertigt nicht den Entzug der - notwendig vorhandenen - nicht-spekulativen Wertanteile eines Eigentumsobjekts. Eine laufende substanzuell belastende Steuer wirkt enteignend und ist damit unzulässig.

Diesen Grundsatz gilt es bei der Bodenwertzuwachssteuer auf nicht realisierte Wertzuwächse zu beachten, da diese Steuer in wiederkehrenden zeitlichen Abständen erhoben wird. Allerdings bewirkt die in einer Höhe bis zu 60% geplante Bodenwertzuwachssteuer keinen Substanzeingriff: Einerseits werden Bodenwertsteigerungen nur teilweise abgeschöpft; andererseits werden Bodenwertsteigerungen, die einmal steuerlich erfaßt worden sind, künftig von der Steuer ausgenommen. Insofern gleicht die Bodenwertzuwachssteuer weitgehend einer einmaligen Abgabe.

---

1 Gem. §§ 11, 112 Bewertungsgesetz vom 10.12.1965 i.d.F. v. 17.4.1974 (BGBl. I, 949) wird bei der Besteuerung von Aktienvermögen der auf einen Stichtag bezogene Kurswert zugrundegelegt. Nicht realisierte Kursgewinne können darin enthalten sein.

2 Rüfner, a.a.O., 32

Wertzuwächse können aber auch inflationsbedingt entstehen. In Zeiten allgemeiner Inflation kann eine Abschöpfung des gesamten Wertzuwachses in die Substanz des Grundstücks eingreifen, weil dem Eigentümer mit dem inflationären Scheingewinn auch ein substanzielles Opfer abverlangt wird. Dieser inflationäre Scheingewinn muß dem Eigentümer belassen werden, soll der Rahmen zulässiger Besteuerung nicht überschritten werden.<sup>1</sup>

Auch die Kosten, die der Eigentümer für die Unterhaltung seines Grundstücks aufwendet, sind bei der Festsetzung der Höhe der Bodenwertzuwachssteuer zu berücksichtigen,<sup>2</sup> da diese Kosten den Bodengewinn schmälern. Somit kann als erstes Ergebnis festgehalten werden, daß eine 100 %ige Abschöpfung des Bodenwertzuwachses eigentumsrechtlich unzulässig ist.<sup>3</sup> Da die von der SPD vorgeschlagene Bodenwertzuwachssteuer allerdings zwischen 20 % und 60 % liegen soll, ist diesem Bedenken Rechnung getragen worden.

Eine Besteuerung der Substanz kann auch dadurch eintreten, daß die Rendite aus der Grundstücksnutzung die zu entrichtende Bodenwertzuwachssteuer nicht deckt. In solchen Fällen muß die Substanz des Grundstücks angegriffen werden, um die Abgabe entrichten zu können. Diese Wirkung kann auch in den Fällen eintreten, in denen die Bodenwertsteigerung durch eine Bebauung realisiert wurde. Die Zulässigkeit einer solchen Besteuerung richtet sich nach den Umständen, die zu der beschriebenen Belastung führen.

Zunächst kann die zur steuerlichen Belastung vergleichsweise niedrige Rendite aus dem Grundstück darauf zurückzuführen sein, daß der Eigentümer eine vorhandene Nutzungsmöglichkeit seines Grundstücks nicht ausgeschöpft hat, indem er z.B. ein Mietshaus leer stehen läßt. In solch einen Fall muß der

<sup>1</sup> Rüfner, a.a.O., 33; Schmidt-Assmann, a.a.O., 316; Hartz, a.a.O., DB 1974, 742.

<sup>2</sup> Klein, a.a.O., DÖV 1973, 437.

<sup>3</sup> Derselbe, a.a.O., DÖV 1973, 439; Schmidt-Assmann, ebenda

Eigentümer für die finanziellen Folgen seiner Mißwirtschaft selbst eintreten.<sup>1</sup> Oft besteht in diesen Fällen auch die Gefahr der Bodenspekulation mittels gezielter Nutzungsänderung. Nicht die Steuer als hoheitlicher Eingriff bedroht hier den Schutz des Eigentums, sondern die Bedrohung wird durch das Verhalten des Eigentümers selbst ausgelöst.

Eine Diskrepanz zwischen der Bodenwertzuwachssteuer und dem Ertrag aus den Bodennutzung kann auch dadurch entstehen, daß ein Grundstück baulich nutzbar wird und dadurch im Wert erheblich steigt. Solche Wertsprünge sollen grundsätzlich nach den Vorstellungen der SPD durch den Planungswertausgleich erfaßt werden. Da dieser aber erst mit der Realisierung der Nutzungsänderung des Grundstücks fällig werden soll, können zwischenzeitlich Bodenwertzuwachssteuern anfallen, die den tatsächlichen Ertrag des Grundstücks übersteigen. Finanziell schwach gestellte Grundstückseigentümer können durch eine solche Belastung in Verkaufsdruck geraten. Es tritt ein "Verdrängungseffekt" ein; Eigentümern gegenüber, denen ihr Grundstück zur Existenzsicherung dient, ist eine solche Maßnahme unzulässig. Das bedeutet, daß die Bodenwertzuwachssteuer zumindest nicht unmittelbar nach der Umplanung gegenüber diesen Eigentümerkreisen erhoben werden darf. Andere Maßstäbe gelten gegenüber Grundstückseigentümern, denen die Grundstücke lediglich zur Vermögensanlage oder zur Spekulation dienen. Auch wenn dieser Kreis von Eigentümern zeitweilig die Steuer nicht mittels der Bodenrendite decken kann, somit den Grundstücken zeitweilig die Ertragsfähigkeit genommen wird, ist bei der Bewertung dieser steuerlichen Maßnahme maßgeblich zu berücksichtigen, daß diese Gruppe von Grundeigentümern zur Existenzsicherung weder auf die Bodenrente noch auf die Innehabung von Grundstückseigentum angewiesen ist. Diesen Eigentümern ist zuzumuten, daß sie auf andere Anlageobjekte ausweichen müssen, um eine zeitweilige Vermögenseinbuße zu vermeiden.

<sup>1</sup> Weitergehend v. Trotha, a.a.O., DÖV 1973, 258, der darauf abhebt, ob eine zulässige Nutzungsmöglichkeit zu einer ausreichenden Rendite führt.

Alle anderen Eigentümer müssen unter den hier beschriebenen Umständen vor übermäßiger, d.h. hier auch frühzeitig einsetzender steuerlicher Belastung freigestellt werden. Die Bodenwertzuwachssteuer muß der tatsächlichen Nutzung angepaßt werden. Das kann dadurch geschehen, daß Schonfristen gewährt werden, die dem Eigentümer die Umstellung auf eine neue ertragreichere Nutzung ermöglichen sollen. Während der Laufzeit dieser Frist ist von der Erhebung einer Bodenwertzuwachssteuer abzusehen. Eine verfassungsrechtlich einwandfreie Lösung wäre auch in der Form möglich, daß Eigentümer, die ihr Grundstück nicht zu Spekulations- oder Anlagezwecken besitzen, generell von der Bodenwertzuwachssteuer freigestellt werden.

Auch soweit die Bodenwertzuwachssteuer Wertsteigerungen betrifft, die durch eine Bebauung realisiert wurden, gilt, daß diese Steuer grundsätzlich keinen Substanzverlust bewirkt: der Bodenwertzuwachs soll nur teilweise abgeschöpft werden; ist ein Wertzuwachs einmal steuerlich erfaßt worden, so soll er künftig von der Bodenwertzuwachssteuer ausgenommen bleiben.

Allerdings kann auch die Besteuerung der durch eine Bebauung realisierten Wertsteigerungen einen Vertreibungseffekt auslösen; denn finanziell schwach gestellte Eigentümer sind auf die Erträge ihres Grundstücks angewiesen, um die Steuerlast, die auf dem Grundstück liegt, aufzubringen. Eigenheimbesitzer sind nicht in der Lage, aus ihrem eigengenutzten Grundstück Erträge zu erwirtschaften. Sie können durch die Auferlegung nicht unbeträchtlicher öffentlicher Lasten aus ihrem Grundstück verdrängt werden.

Auch in diesem Fall muß die Bodenwertzuwachssteuer der tatsächlichen Nutzung angepaßt werden. Das kann dadurch geschehen, daß der Steuersatz gegenüber Eigentümern von eigengenutzten Eigenheimen besonders niedrig ausgelegt wird, bzw. daß eine tragbare Verrentung der Bodenwertzuwachssteuer für diese Gruppe von

Eigentümern vorgesehen wird. Ferner könnte in diesen Fällen von einer Besteuerung auch vollständig abgesehen werden.

Eigentümer von Mietshäusern sind bei einer Belastung durch die Bodenwertzuwachssteuer demgegenüber in einer besseren Lage. Sie können die höhere Belastung i.d.R. über eine Erhöhung der Erträge, d.h. der Mieten, auffangen. Da hier aber letztlich die Mieter die Steuerlast über den Umweg von Mieterhöhungen aufbringen müssen, ist es sozialpolitisch sinnvoll, Grundstücke mit Mietshäusern, sofern diese nicht als Spekulationsobjekt genutzt werden, von der Bodenwertzuwachssteuer auszunehmen.

Es ist zu prüfen, ob die Vorstellung der SPD zur Bodenwertzuwachssteuer den oben aufgestellten Anforderungen gerecht werden. Nach den Plänen der SPD sollen "außerhalb der Brennpunkte" eigengenutzte Eigenheime, eigengenutzte Eigentumswohnungen und Mietshäuser von der Bodenwertzuwachssteuer ausgenommen bleiben.<sup>1</sup> Soweit es sich um bebaute Grundstücke handelt, entspricht die Bodenwertzuwachssteuer nach den Plänen der SPD den geforderten Voraussetzungen: eigengenutzte Eigenheime sind von der Steuer auszunehmen. Für diese Grundstücke wird ein Vertreibungseffekt ausgeschlossen. Auch die aus sozialen Gesichtspunkten vorgeschlagene Ausnahme für Mietshäuser ist in dem SPD-Programm enthalten. Klarzustellen bleibt, daß Grundstücke, die dieser Nutzung zugeführt werden sollen, ebenfalls von der Bodenwertzuwachssteuer ausgenommen bleiben sollen. Diesem Gedanken wird aber dadurch Rechnung getragen, daß nach dem SPD-Programm "normale" Wertsteigerungen nicht besteuert werden sollen,<sup>2</sup> die Bodenwertzuwachssteuer vielmehr als Spekulationssteuer geplant ist. Der oben vorgenommenen Differenzierung wird somit entsprochen.

---

1 SPD, Beschlüsse zur Bodenreform, 15

2 SPD, ebenda.

Die von der CDU beschlossene "aktualisierte" Grundsteuer ist zeitnah, d.h. nach den aktuellen Wertverhältnissen festzusetzen. Theoretisch kann auch diese Steuer bei Wertsprüngen infolge kommunaler Planungsmaßnahmen einen "Vertreibungseffekt" auslösen. Obwohl die Wertsteigerungen in neuen Baugebieten nach den Plänen der CDU durch einen Infrastrukturkostenbeitrag abgeschöpft werden sollen, ist eine zwischenzeitliche steuerliche Erfassung dieser Wertsprünge nicht ausdrücklich ausgeschlossen worden. Allerdings wird die Beurteilung der "aktualisierten" Grundsteuer dadurch erschwert, daß die Ausführungen des CDU-Programms zu dieser Maßnahme sehr knapp sind. Weder die Höhe der Besteuerung noch das Verhältnis der reformierten Grundsteuer zum Infrastrukturkostenbeitrag wird erläutert. Somit muß sich die rechtliche Beurteilung der "aktualisierten" Grundsteuer in dieser Frage darauf beschränken, daß bei der Realisierung dieser Steuer die oben angegebenen Grenzen beachtet werden müssen.

Die steuerliche Belastung durch eine Abgabe auf den Wertzuwachs kann auch dann den Grundstücksertrag übersteigen, wenn ein bebautes Grundstück durch Planungsmaßnahmen der öffentlichen Hand eine höhere Stufe baulicher Nutzbarkeit erhält.<sup>1</sup> Solange die höhere Nutzungsstufe nicht realisiert wird, wird in der Regel der Ertrag aus der Grundstücksnutzung nicht ausreichen, den Steueranspruch zu erfüllen. Es kann zu Substanzeingriffen kommen, die wiederum einen "Vertreibungseffekt" auslösen können. Dieser Fall befindet sich in der Nähe der Wertabschöpfungsmaßnahmen des Planungswertausgleichs bzw. des Infrastrukturkostenbeitrages. Da letztere Maßnahmen erst im Zeitpunkt der Nutzungsrealisierung zur Anwendung kommen, könnte zwischenzeitlich eine Bodenwertzuwachssteuer oder eine aktualisierte Grundsteuer erhoben werden. Es wird gefordert, daß während dieses Zeitraums auf die Erhebung einer Steuer verzichtet

---

<sup>1</sup> Diese Fallgruppe wird von Rüfner, a.a.O., 34 angeführt.

wird.<sup>1</sup> Auch in dem zuletzt gebildeten Beispiel sind Grundeigentümer, die weder Spekulation betreiben noch ihr Grundstück zu Zwecken der Vermögensanlage besitzen, so zu stellen, daß sie von Vertreibungseffekten verschont bleiben. Ebenso wie nichtspekulative bebaute Grundstücke im Falle einer Höherzonung vom Planungswertausgleich bzw. Infrastrukturkostenbeitrag in der Regel auszunehmen sind, sind diese Grundstücke von einer Steuer freizustellen, die auf den Bodenwertzuwachs abhebt.

Eine Besteuerung des Bodenwertzuwachses steht auch immer dann in Frage, wenn durch die Erwartung hoheitlicher Planungsmaßnahmen Bodenwertsteigerungen ausgelöst werden. Eine Besteuerung dieses Wertzuwachses kann dazu führen, daß die Steuersumme den Nutzungsertrag überschreitet, also ein Substanzeingriff vorliegt. Eine Ertragsverbesserung kann auch nicht dadurch erzielt werden, daß die erwartete bauliche Nutzung realisiert wird, da diese rechtlich noch nicht zulässig ist. Somit kann durch eine Besteuerung ein Vertreibungseffekt entstehen.

Die oben geschilderte Lage kann sich für den Grundstückseigentümer noch dadurch verschlechtern, daß die erwartete Bebauungsplanung nicht durchgeführt wird, bzw. das Grundstück von einer baulichen Nutzung ausgenommen wird. In einem solchen Fall muß der Eigentümer Steuern auf einen nur vorübergehenden Wertzuwachs leisten, der nicht endgültig in seinem Vermögen verbleibt, wenn das Grundstück nicht veräußert wurde.

In dem Zeitpunkt, in dem der Wertzuwachs und auch die Steuerpflichtigkeit eintreten würden, wäre noch nicht sicher, ob der Wertzuwachs sich rechtlich realisiert, also dem Grundstückseigentümer verbleibt; deshalb kann bei der Besteuerung von Erwartungsgewinnen nicht darauf abgestellt werden, ob sich diese Erwarten verwirklichen oder nicht. Die

---

<sup>1</sup> Rüfner, a.a.O., 34.

rechtlichen Voraussetzungen einer Besteuerung von Erwartungsgewinnen, die später wieder entfallen, müssen auch für die Besteuerung bleibender Erwartungsgewinne Anwendung finden, da eine Differenzierung a priori nicht möglich ist. Das bedeutet, daß sich die Unzulässigkeit der Besteuerung nachträglich wieder entfallender Wertsteigerungen auf die Rechtslage der Besteuerung bleibender Erwartungsgewinne überträgt.

Somit stehen die Fälle, in denen die auf Erwartung beruhende Bodenwertsteigerung im Nachhinein wieder entfällt, zur rechtlichen Bewertung an.<sup>1</sup> Diesem Beispiel kann die Relevanz nicht mit dem Hinweis abgesprochen werden, daß es in einer Zeit allgemeiner Bodenwertsteigerungen als atypische Ausnahme anzusehen sei; vorübergehende Bodenwertsteigerungen treten bei fast jeder neuen Ausweisung von Baugebieten auf, weil sich der räumliche Umfang des Bauerwartungslandes nur selten präzise mit dem später festgelegten Baugebiet deckt. Deshalb werden notwendigerweise nicht alle Bauerwartungen und die damit verknüpften Bodenwertsteigerungen realisiert.

Die Besteuerung der Wertsteigerungen von Bauerwartungsland wirkt sich günstig auf die Bodenmobilität aus; das bedeutet auf der anderen Seite, daß die hohe Steuerlast, die anders als über den Verkauf des Grundstücks nicht zu realisieren ist, auf den Eigentümer einen "Vertreibungseffekt" ausübt. Darüber hinaus kann bei hohen Bodenwertsteigerungen die Besteuerung der Erwartungsgewinne dazu führen, daß die Abgaben an den Staat ein Mehrfaches dessen ausmachen, was schließlich bei einem in Enttäuschung der Bauerwartung stark abfallenden Bodenwert als Grundstückswert übrig bleibt. Zu dem "Vertreibungseffekt" kommt in dem hier gebildeten Beispiel also hinzu, daß die Wegsteuerung der Substanz für sich allein enteignend wirken kann, so daß die Besteuerung später

---

<sup>1</sup> Dieses Beispiel nennen Rüfner, a.a.O., 28 f. und Engelken, Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen: Ziele und Konsequenzen der vorliegenden Vorschläge, DÖV 1974, 690 (Fußnote 27).

wieder entfallender Erwartungsgewinne auch bei einem gegenüber Spekulanten und Vermögenanlegern zumutbaren "Vertreibungseffekt" unzulässig sein kann.

In den allgemeinen Grundsätzen zur Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung ist auf die Bedeutung des Übermaßverbotes hingewiesen worden. Gerade in dem hier zu lösenden Beispiel könnte es eine Rolle spielen; möglicherweise könnte der beabsichtigte Erfolg auch durch einen geringeren Eingriff erzielt werden. Ziel der Einbeziehung der Erwartungsgewinne in die Besteuerung des Bodenwertzuwachses ist die Verhinderung der Spekulation mit Bauerwartungsland.<sup>1</sup> Da die Grundstücksspekulation mit Bauerwartungsland in der Regel durch Verkauf geschieht und ferner sich das Zurückhalten von Grundstücken (Mobilitätshemmung) nicht spekulationsfördernd auswirkt - es handelt sich bei Bauerwartungsland um Grundstücke, deren Bebauung ohnehin nicht zulässig ist - reicht es zur Begrenzung der Spekulation mit Bauerwartungsland aus, die durch Veräußerung realisierten Gewinne zu besteuern. Allerdings muß diese Regelung auch für Grundstücke zur Anwendung kommen, deren Bauerwartung im Bebauungsplan verwirklicht wird, da eine vorherige Differenzierung nicht möglich ist, wie eingangs geschildert wurde. Diese Lösung führt nicht dazu, daß Eigentümer von Bauerwartungsland endgültig besser gestellt werden: nach Zulässigkeit der Bebauung wird der Wertzuwachs durch den Planungswertausgleich oder den Infrastrukturkostenbeitrag abgeschöpft.

Grundstücke, deren Bebauung unzulässig ist, sind also von der Besteuerung der Erwartungsgewinne generell auszunehmen.

---

<sup>1</sup> SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, 25. Die CDU trifft in ihrem Programm keine Aussage zur Besteuerung des Wertzuwachses nicht bebaubarer Grundstücke; unbebaubare Grundstücke sollen aber nur im Veräußerungsfall im Rahmen der Einkommensteuer belastet werden, vgl. CDU, a.a.O., 80.

Der Gesetzgeber muß auf die Möglichkeit verwiesen werden, eine Wertzuwachsbesteuerung auf die Fälle der Grundstücksveräußerung zu beschränken.<sup>1</sup>

Die Beurteilung der periodisch wiederkehrenden steuerlichen Maßnahmen zur Abschöpfung der Bodenwertsteigerungen an Hand von Art. 14 GG führt also zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Besteuerung des im Wege der Veräußerung realisierten Bodenwertzuwachses ist auch in einer Höhe von 60 % verfassungsrechtlich zulässig.
2. Die Besteuerung nichtrealisierter Bodenwertsteigerungen ist unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie nicht generell unzulässig.
3. Eine steuerliche Abschöpfung des gesamten nichtrealisierten "Brutto"-Bodenwertzuwachses (einschließlich der Unterhaltungskosten des Grundstücks sowie inflationärer Scheingewinne) kollidiert mit dem Eigentumsschutz des Art. 14 GG.
4. Die Besteuerung nichtrealisierter Bodenwertsteigerungen ist so zu regeln, daß Eigentümer, die ihr Grundstück zu anderen Zwecken besitzen als zur Spekulation oder zur Vermögensanlage, nicht zur Aufgabe ihres Grundstücks gezwungen werden. Zur Vermeidung eines "Vertreibungseffektes" kann ihnen gegenüber der Steuersatz besonders niedrig ausgelegt werden. Auch eine tragbare Verrentung der Steuerforderung oder eine vollständige Befreiung von der Bodenwertzuwachsbesteuerung kommt für diese Eigentümergruppe in Frage. Die gleichen Grundsätze gelten für Grundstückseigentümer, die die Bodenwertsteigerungen durch eine Bebauung realisieren.

---

<sup>1</sup> Demgegenüber hält Klein, a.a.O., DUV 1973, 439 eine Besteuerung des nichtrealisierten Bodenwertzuwachses bis zu einer Höhe von 60 % im Hinblick auf Art. 14 GG für unbedenklich. Allerdings leidet die Untersuchung von Klein daran, daß sich an eine eingehende Prüfung der Problematik von Eigentumsschutz und Besteuerung nur eine sehr allgemeine Untersuchung der Bodenwertzuwachssteuer anschließt.

5. Die Eigentümer, die ihr Grundstück nicht zur Vermögensanlage oder zur Spekulation besitzen, müssen bei einer Höherstufung bebauter Grundstücke vor steigender steuerlicher Belastung geschützt werden. Hierzu bieten sich die gleichen Mittel wie unter Nr. 4 an.
6. Grundstücke, deren Bebauung unzulässig ist, sind grundsätzlich von einer steuerlichen Abschöpfung des nichtrealisierten Bodenwertzuwachses freizustellen. Da es in diesen Fällen auf eine Begrenzung der Spekulation ankommt, gebietet das Übermaßverbot, daß sich der Gesetzgeber auf eine Besteuerung der Veräußerungsgewinne beschränkt.

#### 4. Abschnitt: Beurteilung der Aufspaltung des Bodeneigentums in ein kommunales Verfügungs- und ein privates Nutzungseigentum

Lediglich die Sozialdemokratische Partei erwägt die Einführung einer neuen Eigentumsform für den Bereich von Grund und Boden.

Nur Flächen, die für die Stadtentwicklung von besonderer Bedeutung sind, sollen von der Neuregelung des Verfügungs- und Nutzungseigentums betroffen werden, damit eine mißbräuchliche Beschränkung individueller Rechte verhindert wird. Einen endgültigen Beschluß zum Nutzungseigentum konnte der Parteitag von Hannover noch nicht fassen, weil im Zusammenhang mit diesem Reformvorschlag noch einige Fragen ungeklärt waren. Dazu gehören die Entschädigung beim Übergang des Verfügungseigentums, die inhaltliche Ausgestaltung des Nutzungseigentums (Laufdauer der Nutzungsrechte, Bemessungsrichtlinie für das Nutzungsentgelt) und die Absicherung des Realkredits. Zur Verwirklichung des Nutzungseigentums sind in der Sozialdemokratischen Partei zwei Modelle entwickelt worden: eine öffentlich-rechtliche und eine privatrechtliche Lösung.

##### A. Öffentlich-rechtliche Lösung

###### I. Darstellung

Die öffentlich-rechtliche Lösung geht davon aus, daß in Gebieten, in denen die Nutzung und die Struktur der Grundstücke rascher Änderung unterworfen sind, die allgemeinen Instrumente zur Plandurchsetzung, wie Bau-, Modernisierungs- und Abbruchgebot, nicht ausreichen. In zwei Stufen soll in diesen Gebieten Abhilfe geschaffen werden.

Zunächst soll die bisherige Baugenehmigung dahingehend abgeändert werden, daß sie für die betroffenen Grundstücke in Übereinstimmung mit dem jeweiligen städtebaulichen Entwick-

lungsplan Dauer und Modalitäten der Nutzung im einzelnen festlegt. Hierunter soll insbesondere die Pflicht fallen, Modernisierungen, Bauten und Abbrüche vorzunehmen. Dem Grundstück wird somit durch Verwaltungsakt der entwicklungsrechtliche Status zugewiesen.<sup>1</sup>

Die zweite Stufe der öffentlich-rechtlichen Lösung sieht vor, daß die Gemeinde an den ihr gehörenden Grundstücken nur noch Nutzungsrechte - ähnlich dem Erbbaurecht - vergibt. Die zu diesem Zweck abzuschließenden Vergabeverträge sollen dem entwicklungsrechtlichen Status des Grundstücks entsprechen. Darüber hinaus soll die Gemeinde im Wege der Ausübung von Vorkaufsrechten und des freihändigen Erwerbs in den Gebieten raschen Wandels Grundbesitz erwerben; soweit eine private Nutzung in Betracht kommt, soll diese in einer dem Erbbaurecht entsprechenden Form vergeben werden.<sup>2</sup>

## II. Rechtliche Beurteilung

Zum öffentlich-rechtlichen Modell des Nutzungs- und Verfügungseigentums ist anzumerken, daß seine Realisierung nur geringe Rechtsänderungen erfordert. Eine Sozialisierung nach Art. 15 GG steht bei diesem Lösungsweg nicht zur Debatte. Vielmehr ist hier zu untersuchen, in welchen Punkten dieser Lösungsvorschlag enteignend wirkt, bzw. welche Teile der Lösung im Rahmen der Sozialbindung liegen oder keinen Eingriff in das Eigentumsrecht darstellen.

Der gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren befindliche Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes<sup>3</sup> sieht bereits in seinen §§ 39b bis e Bau-, Nutzungs-, Abbruch- und Modernisierungsgebote vor. Die erste Stufe der öffentlich-rechtlichen Lösung verknüpft diese Planungsinstrumente mit der Baugenehmigung. Demgegenüber ist lediglich die Möglich-

---

<sup>1</sup> Bielenberg, Öffentlich-rechtliche Lösung (Modell), 5.

<sup>2</sup> Derselbe, 5f.

<sup>3</sup> Bundesratsdrucksache 300/74 v. 10.5.1974.

keit einer zeitlichen Begrenzung der Nutzung neu.

## 1. Festlegung von Nutzungsdauer und Nutzungsart der betroffenen Grundstücke

Die verfassungsrechtliche Beurteilung dieser ersten Stufe der öffentlich-rechtlichen Lösung gleicht der rechtlichen Bewertung des planungsrechtlichen Instrumentariums des Städtebauförderungsgesetzes bzw. der Novelle des Bundesbaugesetzes. Soweit es sich um Grundstücke handelt, die bislang nicht im Bereich eines Bebauungsplanes lagen, treten keine Probleme im Zusammenhang mit dem Eigentumsschutz auf; denn die Eigentümer dieser Grundstücke erhalten zwar eine nur eingeschränkte Nutzungsmöglichkeit, besitzen dadurch aber eine bessere Rechtsposition als zuvor. Das gleiche gilt für Eigentümer, die keinerlei Nutzungseinbußen erfahren. Soweit Bau- und Nutzungsgebote ausgesprochen werden, kann von einer Enteignung nicht die Rede sein, weil die Position des Betroffenen nicht geschmälert wird, soweit er in der Lage ist, die Nutzung herbeizuführen. Da anderenfalls ein Übernahmeanspruch vorgesehen ist, d.h. der Eigentümer gegen Übertragung des Grundstücks den Gegenwert des eingebüßten Rechts erhält,<sup>1</sup> stößt die Realisierung der ersten Stufe insoweit auf keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

## 2. Entwicklungsrechtliche Statuszuweisung

Fraglich ist allerdings, ob eine entwicklungsrechtliche Statuszuweisung, die eine bislang zulässige unbefristete und weitgehend uneingeschränkte Nutzung betrifft, noch im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums liegt oder enteignend wirkt. Es handelt sich hierbei um die typische Problematik des Planungsschadensersatzes. Nach der Regelung des Bundesbaugesetzes von 1960 muß für jede einschränkende Umqualifizierung der baulichen Nutzungsmöglichkeit Entschädigung geleistet werden.<sup>2</sup> Diese Regelung wird aber allgemein als zu weitgehend empfunden.<sup>3</sup> Sie behindert die öffentliche Bebauungsplanung.

---

<sup>1</sup> Bielenberg, a.a.O., 5.

<sup>2</sup> Vgl. § 44 Abs. 1 BBauG.

<sup>3</sup> Rüfner, Bodenordnung und Eigentumsgarantie, JuS 1973, 596 mit weiteren Nachw. (Fußnote 33).

Für den Ausfall eines realisierten zulässigen Nutzungsrechts ist ohne Zweifel Enteignungsentschädigung zu leisten. Teilweise wird die Meinung vertreten, daß der Entzug einer nicht realisierten Nutzungsmöglichkeit entschädigungslos vorgenommen werden dürfe.<sup>1</sup> Es ist zu prüfen, ob der entschädigungslose Entzug eines nicht realisierten Nutzungsrechts eine Enteignung darstellt. Der Ausfall einer Nutzungsmöglichkeit, die der Rechtsträger ohnehin nicht ins Auge faßt, berührt nicht die Interessen des Betroffenen. Auch ist zu beachten, daß der Eigentümer die Nutzungsmöglichkeit ohne eigene Leistung erlangt und mangels Realisierung keine vom Vertrauensschutz gewährleistete Position erworben hat. Etwas anderes gilt für den Entzug solcher Nutzungsrechte, deren Realisierung vorbereitet wurde. Die Lage ähnelt der Situation bei der Aufhebung begünstigender Verwaltungsakte. Wenn der Eigentümer für eine zulässige Eigentumsnutzung Aufwendungen erbracht hat, die durch die Zuweisung des jeweiligen entwicklungsrechtlichen Status sinnlos geworden sind, liegt eine Enteignung vor, für die Entschädigung zu leisten ist.<sup>2</sup>

### 3. Vergabe von Nutzungsrechten an gemeindeeigenen Grundstücken

Die zweite Stufe des in Frage stehenden Vorschlags betrifft nur Grundstücke, an denen die Gemeinde das Eigentumsrecht besitzt oder im Zuge der Realisierung dieser Stufe erwirbt. Der Erwerb dieser Grundstücke wirft keine rechtlichen Bedenken auf, da er durch freihändigen Kauf oder die Ausübung schon bestehender Vorkaufsrechte geschieht. Auch die Vergabe von erbbaurechtsähnlichen Nutzungsrechten an Private bietet keinen Anlaß, Gesichtspunkte des Eigentumsschutzes

<sup>1</sup> Rübner, a.a.O., JuS 1973, 596.

<sup>2</sup> Vgl. die der hier vorgetragenen Lösung entsprechende Regelung des § 39 j der Novelle des Bundesbaugesetzes.

zu prüfen; denn die Gemeinde als Eigentümerin muß - soweit sie nicht gesetzlich zur Reprivatisierung erworbener Grundstücke verpflichtet ist - keinesfalls das Volleigentum zur Nutzung weitergeben.<sup>1</sup> Sie darf - rechtlich unbedenklich - auch weniger umfassende Nutzungsrechte an Dritte übertragen. Soweit sich die Gemeinde zum Erwerb des Baulands auf Vorkaufsrechte stützt, verbietet das Bundesbaugesetz eine Praxis, die das Eigentum der Gemeinde vorbehält. Nach § 25 Abs. 5, § 26 Abs. 1 S. 2 BBauG muß die Gemeinde innerhalb von 3 Jahren nach Erwerb des Grundstücks das Eigentum an diesem wieder veräußern. Ein Vorläufer der Novelle zum Bundesbaugesetz, der vorläufige Referentenentwurf vom 1.8.1973,<sup>2</sup> sah die Möglichkeit vor, in Zonen raschen Wandels von der Veräußerungspflicht abzusehen.<sup>3</sup> Diese Bestimmung ist in dem endgültig von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf gestrichen worden. Somit bedarf die oben beschriebene Praxis der Nutzungsvergabe auch nach der Novelle zum Bundesbaugesetz einer gesetzlichen Abänderung der Veräußerungspflicht<sup>4</sup> für Grundstücke, die im Wege des Vorkaufsrechts erworben wurden. Eine solche Änderung ist unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes verfassungsrechtlich unbedenklich, da nur Eigentumsrechte betroffen sind, die

---

1 Die Stadt Wolfsburg handhabt schon seit langem diese Art der Bodenpolitik. Ihr gehört der größte Teil der Grundstücke auf dem Gemeindegebiet, an denen sie einzelnen Bürgern Erbbaurechte bestellt, vgl. Müller, Herbert K.R., a.a.O. 124.

2 Vorläufiger Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 1. August 1973.

3 Gem. § 26 Abs. 2 S. 3 war u.a. § 89 Abs. 4 des oben zitierten Referentenentwurfs anwendbar. § 89 Abs. 4 lautete: "In städtischen Zentren, in denen die Gemeinde das Eigentum an Grundstücken benötigt, um im Interesse einer geordneten städtebaulichen Entwicklung Anforderungen an einen Nutzungswandel gerecht zu werden oder die aus städtebaulichen Gründen erforderliche Nutzung der Grundstücke zu sichern, soll die Gemeinde von der Veräußerung des Eigentums an den Grundstücken absehen,...."

4 Vgl. hierzu § 26 der Novelle zum Bundesbaugesetz.

ohnehin der Gemeinde zustehen. Insgesamt ist somit festzustellen, daß sich die Realisierung der zweiten Stufe der öffentlich-rechtlichen Lösung im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums hält, somit entschädigungslos zulässig ist.

## B. Privatrechtliche Lösung

### I. Darstellung

Auch die privatrechtliche Lösung zielt darauf ab, der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft in einem bestimmten Umfang das Verfügungsrecht für Grund und Boden zu verschaffen, während auf dem Grundstück errichtete Gebäude weiterhin in privatem Eigentum stehen sollen und die Nutzung des Grundstücks privatem Gebrauch dienen soll.

Die privatrechtliche Lösung geht davon aus, daß mittels einer gesetzlichen Regelung ein kommunales Verfügungs- und ein privates Nutzungseigentum an Grundstücken eingeführt wird. Dieses Modell ist in seinen Einzelheiten noch nicht geklärt, seine Modalitäten sind noch nicht verbindlich festgelegt.<sup>1</sup> Deshalb ist eine abschließende verfassungsrechtliche Beurteilung des privatrechtlichen Lösungsmodells zur Einführung eines gespaltenen Bodeneigentums zur Zeit nicht möglich, sondern es können hier nur Orientierungshilfen gegeben werden.

Ein kommunales Verfügungseigentum soll nicht für den gesamten Grund und Boden der Bundesrepublik Deutschland eingeführt werden; von dieser Rechtsreform sollen lediglich Grundstücke betroffen werden, an deren sachgerechter Nutzung ein besonders öffentliches Interesse besteht oder die der Bodenspekulation in besonderem Maße preisgegeben sind. Darüber hinaus sollen von vornherein eigengenutzte Eigen-

---

1 Renger, Problemskizze zur Einführung des Verfügungs- und Nutzungseigentums durch Sozialisierung von Grund und Boden, 1.

heime und land- oder forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke ihren Rechtszustand behalten.

Nach diesem Modell wird das Nutzungseigentum von den Gemeinden durch Nutzungsvertrag an Dritte vergeben. Der Nutzungseigentümer erhält ein Nutzungsrecht an Grund und Boden, das zeitlich befristet und inhaltlich beschränkt ist.<sup>1</sup> Zur zeitlichen Begrenzung des Nutzungseigentums wird vorgeschlagen, daß die Nutzungsdauer zumindest der steuerlich zulässigen Abschreibungsfrist entsprechen soll, letztere beträgt für wohnungswirtschaftlich genutzte Grundstücke in der Regel zehn bis zwanzig Jahre.<sup>2</sup>

Durch den Nutzungsvertrag soll ferner die Art und Weise der Nutzung festgelegt werden. Hierdurch soll sichergestellt werden, daß die Bodennutzung dem Bebauungsplan entspricht. Die Festlegung der Nutzung darf nicht über die Anforderungen des Bebauungsplanes hinausgehen. Somit konkretisiert der Nutzungsvertrag den Bebauungsplan für die jeweiligen Grundstücke.<sup>3</sup>

Das Nutzungseigentum soll veräußerlich und vererbbar sein.<sup>4</sup> Wird es veräußert, so tritt der Rechtsnachfolger in die Rechtsstellung des Veräußerers ein. Ist ein Grundstück bebaut, so geht mit der Veräußerung des Gebäudes auch das Nutzungseigentum am Grundstück über.<sup>5</sup> Nutzungseigentum und Eigentum am Gebäude sollen miteinander verknüpft werden. Um diese rechtliche Verknüpfung zu ermöglichen, muß für Grundstücke, an denen ein kommunales Verfügungseigentum besteht,

---

<sup>1</sup> Schubart, Darstellung des Modell Verfügungs- und Nutzungseigentum, 2.

<sup>2</sup> Elsner, Auswirkungen des Nutzungseigentums auf die Kreditfinanzierung, 2 f.

<sup>3</sup> Schubart, a.a.O., 2, 6f.

<sup>4</sup> Derselbe, a.a.O., 2.

<sup>5</sup> SPD, Parteitag Hannover 1973, Beschlüsse zur Bodenreform, 31.

die Verbindung zwischen Gebäuden und Grundeigentum gelöst werden, die gem. § 94 BGB besteht. Auf diesen Flächen dürfen Gebäude nicht wesentlicher Bestandteil des Grundstücks sein.<sup>1</sup> Die Verknüpfung von Nutzungseigentum und Gebäudeeigentum kann in der Weise geleistet werden, daß Gebäude zukünftig wesentliche Bestandteile des Nutzungseigentums werden.<sup>2</sup>

In die Rechtsverhältnisse an den Gebäuden soll nicht eingegriffen werden. Nachdem die Möglichkeit entfällt, das Eigentum an diesen Grundstücken dinglich zu belasten, soll das Nutzungseigentum, bzw. das Eigentum an den auf dem Grundstück errichteten Gebäuden, Gegenstand des Realkredits sein.<sup>3</sup> Ähnliche Möglichkeiten bestehen für das Erbbaurecht, dessen dingliche Belastung an die Stelle jener des Grundstückseigentums getreten ist. Das Nutzungseigentum soll den gleichen verfassungsrechtlichen Schutz wie das Volleigentum besitzen. Sein Entzug, der i.d.R. durch Kündigung des Nutzungsvertrages erfolgen wird, soll eine Enteignung darstellen und nur gegen Entschädigung zulässig sein.<sup>4</sup>

Für das Nutzungseigentum soll ein Entgelt gezahlt werden, ähnlich dem Erbbauzins. Die Tendenz innerhalb der SPD geht wohl dahin, ihn nicht am Marktwert des Grundstücks auszurichten, sondern an der Art der Bodennutzung gemäß dem Nutzungsvertrag.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> SPD, ebenda

<sup>2</sup> Ein ähnlicher Weg ist beim Erbbaurecht gem. § 12 ErbbauVO (Verordnung über das Erbbaurecht, v. 15.1.1919 i.d.F. v. 8.1.1974, BGBl I S. 41) beschritten worden.

<sup>3</sup> SPD, ebenda; Schubart, a.a.O., 3

<sup>4</sup> Schubart, ebenda.

<sup>5</sup> Derselbe, a.a.O., 7; vgl. auch das kommunalpolitische Arbeitsprogramm der Jungsozialisten in Roth, Kommunal-Politik - für wen?, 49 f.

## II. Rechtliche Beurteilung

Die Einführung eines geteilten Eigentumsrechts für Grund und Boden ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Eine solche Maßnahme könnte rechtlich als Inhaltsbestimmung des Eigentums, als Enteignung oder als Sozialisierung zu werten sein. Da die Ausgestaltung des neuen Eigentumstypus noch nicht in allen Punkten konkretisiert worden ist, können hier nur Rahmendaten gesetzt werden. Die rechtliche Qualität der Rechtsreform "Nutzungs- und Verfügungseigentum" hängt insbesondere von der inhaltlichen Ausgestaltung des Nutzungseigentums sowie von den Kriterien ab, die für die Einführung des neuen Rechtsinstituts maßgebend sind.

### 1. Realisierung der privatrechtlichen Lösung mittels sozialbindender Inhaltsbestimmung oder Enteignung

Die Befürworter der Neuregelung werden bestrebt sein, die neue Eigentumsform so auszugestalten, daß sie als sozialbindende Inhaltsbestimmung des Eigentums entschädigungslos eingeführt werden kann;<sup>1</sup> denn wenn die Entschädigungslasten zu groß werden, besitzt der Vorschlag keine Realisierungschance.

Je gesicherter die Rechtsposition des Nutzungseigentümers ist, umso größer ist die Möglichkeit, die neue Eigentumsform im Bereich von Grund und Boden als Sozialbindung einzuführen. Deshalb muß das Nutzungseigentum einige Grundvoraussetzungen erfüllen.

<sup>1</sup> Lange, Verfassungsrechtliche Betrachtung der Trennung in Verfügungs- und Nutzungseigentum (Artikel 14, 15 GG), 1; demgegenüber zieht Schubart, a.a.O., 5 diese Möglichkeit gar nicht erst in Betracht.

Das Nutzungseigentum muß veräußerlich und vererbbar sein. Es darf nicht willkürlich und ohne Entschädigung entzogen werden;<sup>1</sup> die Erlöschensgründe des Nutzungseigentums müssen gesetzlich oder vertraglich geregelt werden.

a. Beschränkung der neuen Eigentumsform auf städtebauliche Problembereiche

Ein entscheidendes Problem stellt sich bei der Frage, nach welchen sachlichen oder örtlichen Gesichtspunkten das Nutzungs- und Verfügungseigentum eingeführt werden soll. Dabei soll unterstellt werden, daß rechtstechnisch dieses Problem zufriedenstellend gelöst werden kann.<sup>2</sup> Fraglich ist zunächst, ob die neue Inhaltsbestimmung des Bodeneigentums allgemein eingeführt werden muß, oder ob dieses Institut auf bestimmte städtebauliche Problembereiche beschränkt werden darf.

Eine Differenzierung nach bestimmten Nutzungsarten ist unschädlich. Somit kann der Gesetzgeber bestimmen, daß das bisherige Eigentum an eigengenutzten Eigenheimen und an land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen in vollem Umfang erhalten bleibt, ohne daß wegen dieser Differenzierung die Neuregelung enteignenden Charakter erhält.<sup>3</sup> Im Gegenteil hätte die Unterlassung einer jeglichen sachlichen Differenzierung zur Folge, daß eine solche Regelung sich zumindest teilweise als Enteignung auswirkt: Kleineigentümer, die außer ihrem Eigenheim kein nennenswertes anderes Vermögen besitzen, werden allein durch die zeitliche Nutzungslimitierung in ihrer wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit stark beschränkt; ihre Interessen werden im besonderen Maße berührt, da eine solche Maßnahme dem "Nurhausbesitzer" einen Teil seiner finanziellen Sicherung nimmt.

---

1 Lange, a.a.O., 3.

2 Schubart, a.a.O., 4, schlägt vor, die allgemeinen Abgrenzungskriterien durch Bundesgesetz zu regeln; die genaue, d.h. örtliche Abgrenzung soll an Hand dieser Kriterien durch kommunale Satzung erfolgen.

3 Lange, a.a.O., 2. Vgl. auch die modifizierte Einzelakttheorie des BGH.

Denn je kleiner die betroffene Eigentumsposition ist, desto größer ist das Maß der Interessenbeeinträchtigung bei dem Betroffenen. Die Sozialbindung des Eigentums als Ausprägung des Sozialstaatsprinzips erfordert eine Differenzierung nach sozialen Gesichtspunkten, u.a. auch nach der Leistungskraft des Betroffenen.

Ferner ist die Abgrenzung nach räumlichen Gesichtspunkten zu untersuchen.

#### b. Übertragung der Verfügungsgewalt auf die Gemeinde

Die Rechtsposition des Eigentümers erfährt durch die Übertragung der Verfügungsgewalt über das Grundstück - des Verfügungseigentums - auf die Gemeinde eine Einbuße. Da die Verfügungsgewalt zum rechtlichen Bestandteil des Eigentums i.S.v. Art. 14 GG gehört,<sup>1</sup> stellt diese Maßnahme einen Eingriff in den Schutzbereich des Artikels 14 GG dar.

Durch die Übertragung des "Verfügungseigentums" in städtebaulichen Entwicklungsgebieten und Ballungsräumen auf die Gemeinde soll erreicht werden, daß nicht allein wirtschaftliche Gesichtspunkte für die bauliche Entwicklung maßgeblich werden; vielmehr soll die öffentliche Hand in die Lage versetzt werden, die sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Erfordernisse im Städtebau durchzusetzen. Dieser mit der Einführung des kommunalen "Verfügungseigentums" verfolgte Zweck ist ein möglicher Ausdruck sozialstaatsgestaltender legislativer Tätigkeit. Entsprechendes gilt auch für einen weiteren Zweck, der auf Seiten der öffentlichen Hand mit der geplanten Rechtsänderung verbunden ist: die Eindämmung der Spekulationstätigkeit. Gerade die städtischen Ballungszentren sind Schauplatz reger Bodenspekulation, weil einer Vielzahl von Bedürfnissen nur ein ganz beschränktes Grundstücksangebot gegenübersteht.

---

1 z.B. BVerfG E 24, 367, 390; Schmidt-Assmann, Grundfragen..., 294.

Ebenso konzentriert sich die Spekulationstätigkeit auf städtebauliche Entwicklungsgebiete, weil dort eine wesentlich qualitative Verbesserung der Grundstücksnutzung eintritt. Indem die Verfügungsgewalt auf die öffentliche Hand übertragen und die Verteilung des Bodens ausschließlich nach Marktgesetzen verhindert wird, wird eine Bodenspekulation eingedämmt, wenn nicht verhindert.

Gegenüber starken öffentlichen Interessen besitzt das private Interesse an der Erhaltung der privaten Verfügungsgewalt auch in städtebaulichen Entwicklungs- und Ballungsgebieten keine überwiegende Bedeutung: Durch die Sicherstellung der notwendigen städtebaulichen Infrastruktur werden gerade auch die Interessen der betroffenen Grundstückseigentümer realisiert, denn die so erzielten Vorteile kommen insbesondere ihnen zugute. Durch die Übertragung der Verfügungsgewalt wird der Grundeigentümer schließlich auch nicht gehindert, sein Eigentum zu kapitalisieren, denn das ihm verbleibende Nutzungseigentum bleibt veräußerlich. Da die neue Eigentumsform letztlich nur zur Durchsetzung der vertraglich vorgeschriebenen Grundstücksnutzung dient, somit den Grundstückswert ähnlich wie ein Nutzungsgebot beeinflussen wird, ist zu erwarten, daß die Schmälerung des Bodenwerts sich in engen Grenzen halten wird.

Somit kann festgestellt werden, daß die Übertragung des "Verfügungseigentums" auf die Gemeinde sich im Rahmen der sozialbindenden Inhaltsbestimmung des Eigentums hält. Allerdings verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, daß diese Maßnahme erst angewandt wird, wenn andere, weniger einschneidende Eingriffe - wie z.B. das neue planakzessorische Instrumentarium - nicht ausreichen, die insoweit von der öffentlichen Hand verfolgten Zwecke zu erreichen.

### c. Zuweisung der baulichen Nutzbarkeit

Die rechtliche Beurteilung hängt davon ab, ob das betroffene Grundstück schon vor der Einführung der neuen Eigentumsform

einen Status baulicher Nutzbarkeit besaß oder diesen mit der in Frage stehenden Maßnahme erstmalig erhält. Im letzteren Fall erleiden die Grundstücke bezüglich des Nutzungsrechts rechtlich gesehen keine qualitativen oder quantitativen Einbußen. Für sie bedeutet die Unterstellung unter das neue Rechtsinstitut insoweit eine Konkretisierung der Sozialbindung,

Anders ist die rechtliche Lage, wenn das betroffene Grundeigentum schon zuvor baulich genutzt werden durfte. Aber auch hier ist zu beachten, daß mit der Einführung des Nutzungs- und Verfügungseigentums bezweckt wird, daß die Festsetzungen des Bebauungsplanes eingehalten werden. Ansonsten soll die Bewegungsfreiheit des Nutzungseigentümers erhalten bleiben. Die Situation entspricht also weitgehend der Lage, die bei Veränderung eines bestehenden Bebauungsplanes eintritt. Somit müßten auch bei Einführung der neuen Eigentumsform die Grundsätze des Planungsschadensrechts - allerdings nicht so, wie sie im Bundesbaugesetz von 1960 geregelt wurden - zur Anwendung kommen.<sup>1</sup> Das bedeutet, daß der Entzug einer realisierten zulässigen Nutzung nach Enteignungsgrundsätzen - unter Beachtung des Abwägungsgebotes des Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG - entschädigt werden muß. Gleiches gilt für zulässige Nutzungsmöglichkeiten, für deren künftige Realisierung Aufwendungen erbracht wurden, die durch die Nutzungsbeschränkung sinnlos geworden sind. In beiden Fällen liegt eine Enteignung vor, weil im Vertrauen auf den Bestand der öffentlichen Planung Ausgaben erbracht wurden, die durch die neue Situation überflüssig wurden. Wie auch sonst beim

---

<sup>1</sup> So auch Holzheu, Ökonomische Probleme des Nutzungseigentums, 4.

Planungsschadensersatz muß die Differenzierung nach Vertrauensgrundsätzen vorgenommen werden.

Die Problematik bezüglich der Nutzungsgebote ist beim privatrechtlichen Modell des Verfügungs- und Nutzungseigentums nicht anders als bei der öffentlich-rechtlichen

Lösung: Nutzungsgebote realisieren grundsätzlich die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Soweit die Realisierung der vorgeschriebenen Nutzung die finanzielle Leistungskraft des Betroffenen übersteigt, genügt ein Übernahmeanspruch gegenüber der öffentlichen Hand, um den Eigentumsschutz zu gewährleisten.

#### d. Zeitliche Limitierung des Nutzungsrechts

Die zeitliche Limitierung des Nutzungseigentums, die der Dauer der steuerlichen Abschreibung entsprechen soll, stellt einen Eingriff in das Eigentum dar. Da das bürgerlich-rechtliche Eigentumsrecht zeitlich unbegrenzt ist, liegt in dieser Neuerung ein Rechtsverlust. Mit dem Ablauf der Nutzungsfrist wird das vorhandene Nutzungseigentum in vollem Umfang aufgelöst. Wird die Einführung des Nutzungseigentums lediglich nach räumlichen Kriterien vorgenommen, so wirkt die zeitliche Limitierung teilweise enteignend. Das liegt daran, daß das Gewicht des öffentlichen Interesses an der Eigentumsbegrenzung - die Einschränkung der Spekulationstätigkeit in städtebaulichen Ballungs- und Entwicklungsgebieten, die Sicherstellung der Versorgung - im wesentlichen gleichbleibt, während die im Rahmen der privaten Interessen zu berücksichtigenden sozialen Gesichtspunkte variieren. In der Regel wird die Begrenzung des Nutzungseigentums auf etwa 20 Jahre durch überwiegend öffentliche Interessen nicht gedeckt sein und Entschädigungsansprüche der Betroffenen auslösen, die in etwa der Regelung des § 32 ErbbauVO entsprechen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Schubart, a.a.O., 3.

Hier ist bei der Bemessung des Entschädigungsumfangs eine Interessenabwägung vorzunehmen. Die Entschädigungspflicht tritt nicht ein, wenn das Nutzungseigentum vertraglich verlängert wird.<sup>1</sup> Die privaten Interessen überwiegen jedoch dann nicht, wenn der betroffene Nutzungseigentümer das Objekt als Spekulations- oder als Anlagevermögen nutzt. In diesem Fall ist dem Betroffenen ein Ausweichen auf andere Anlageobjekte zuzumuten; entscheidet er sich dennoch für das Nutzungseigentum, so muß er sich mit einer beschränkten Nutzungsdauer begnügen. Gegenüber dieser Eigentümergruppe wirkt die zeitliche Limitierung sozialbindend.

#### e. Auswirkungen auf den Realkredit

Eine weitere eigentumsrechtlich relevante Folge der Einführung des gespaltenen Eigentums für Grund und Boden liegt darin, daß dem an einem Grundstück bestehenden Realkredit ein geschrumpfter Sicherungswert gegenübersteht. Denn es ist damit zu rechnen, daß das Nutzungseigentum einen geringeren Wert besitzen wird, als das ursprüngliche Volleigentum.<sup>2</sup> Da hierdurch den letztrangigen Realkrediten der Sicherungsgegenstand praktisch entzogen wird, werden diese Grundpfandrechte ganz oder teilweise wertlos. Die Grundpfandrechte unterfallen dem Eigentumsschutz. Durch ihre Entwertung verlieren sie ihre Sicherungsfunktion für den Berechtigten. Dem ist dadurch entgegenzuwirken, daß die öffentliche Hand die Sicherungslücke ausfüllt. Ob die zu diesem Zweck vorgesehene Ausfallbürgschaft der öffentlichen Hand<sup>3</sup> dafür geeignet ist, ist eine ökonomische<sup>4</sup>, nicht eine juristische Frage.

---

<sup>1</sup> So der Vorschlag von Lange, a.a.O., 3.

<sup>2</sup> Elsner, a.a.O., 5f.; vgl. auch Holzheu, a.a.O., 2f., der eine Wertverschiebung in Erwartung der Einführung des gespaltenen Eigentums prognostiziert.

<sup>3</sup> SPD, a.a.O., 31.

<sup>4</sup> Hierzu siehe Elsner, a.a.O., 5ff.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, daß das privatrechtliche Modell eines Verfügungs- und Nutzungseigentums an Grund und Boden mittels einer gesetzlichen Regelung eingeführt werden darf. Die Übertragung der Verfügungsgewalt über den Boden in städtebaulichen Entwicklungs- und Ballungsräumen auf die Gemeinde hält sich im Rahmen der sozialbindenden Inhaltsbestimmung. Insoweit vermögen die betroffenen privaten Interessen dem öffentlichen Interesse an der Spekulationseindämmung und der Gewährleistung notwendiger städtebaulicher Infrastrukturmaßnahmen nicht gleichzukommen. Allerdings verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, daß die neue Eigentumsform erst dann angewandt wird, wenn andere Maßnahmen - z.B. das neue planakzessorische Instrumentarium - sich als ungeeignet oder nicht ausreichend erweisen, die von der öffentlichen Hand verfolgten Zwecke zu erreichen.

Die Einführung des Nutzungseigentums wirkt sozialbindend gegenüber Eigentümern, denen erstmalig eine bauliche Nutzungsbewilligung gewährt wird, bzw. deren bauliche Nutzungserlaubnisse nicht beschränkt werden. Nutzungsgebote stellen ebenfalls eine Konkretisierung der Sozialbindung dar, soweit bei mangelndem finanziellen Leistungsvermögen ein Übernahmeanspruch besteht. Als Enteignung ist die Maßnahme gegenüber Eigentümern anzusehen, deren zulässige realisierte Bodennutzung Einbußen erfährt, bzw. die für eine zulässige nicht realisierte Nutzungsmöglichkeit Aufwendungen erbracht haben. Enteignend wirkt auch die zeitliche Limitierung des Nutzungseigentums. Hierfür muß eine Entschädigung unter gerechter Abwägung der beteiligten Interessen geleistet werden, sofern der Nutzungsvertrag nicht verlängert wird. Eine Ent-

eignung liegt ebenfalls gegenüber den Berechtigten aus Grundpfandrechten vor, soweit diesen infolge des mit der Übertragung des Verfügungseigentums absinkenden Grundstückswertes der Sicherungsgegenstand entzogen wird. Vom rechtlichen Standpunkt reicht es aus, die Sicherungslücke mittels einer öffentlichen Ausfallbürgschaft zu schließen, um den Eigentumschutz für die Realkredite zu gewährleisten.

## 2. Realisierung der privatrechtlichen Lösung mittels Sozialisierung gemäß Art. 15 GG

Es könnte erwogen werden, das Nutzungs- und Verfügungseigentum an Grund und Boden durch Sozialisierung nach Art. 15 GG einzuführen.<sup>1</sup> Im folgenden soll untersucht werden, ob dieses Rechtsinstitut zur rechtlichen Abdeckung der beabsichtigten Reform geeignet ist.

Art. 15 GG bestimmt, daß u.a. Grund und Boden durch Gesetz der Ordnung des Privateigentums entzogen und zum Zwecke der Vergesellschaftung in eine Form der Gemeinwirtschaft überführt werden darf. Die Vergesellschaftung von Grund und

---

<sup>1</sup> Die Einführung dieser Eigentumsform wird z.B. von der CDU als "eindeutiger Schritt zur Sozialisierung des Bodeneigentums abgelehnt". Union in Deutschland, Jahrgang 1973, Nr. 6, 23; sinngemäß: Union in Deutschland, Jahrgang 1973, Nr. 45, 30; Für eine vorurteilslose Behandlung der Sozialisierungsvorschrift: Vogel, Bodenrecht und Stadtentwicklung, NJW 1972, 1547.

Boden ist nicht durch die Gewährleistung des Privateigentums gemäß Art. 14 GG beschränkt.<sup>1</sup> Privates Bodeneigentum steht unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Sozialisierung.<sup>2</sup> Demnach ist die Vergesellschaftung von Grund und Boden grundsätzlich möglich, wenn die Voraussetzungen des Art. 15 GG beachtet werden.<sup>3</sup>

Die Sozialisierung hat gemäß Art. 15 GG "durch ein Gesetz" zu erfolgen. Das bedeutet, daß nur das privatrechtliche Modell durch Sozialisierung verwirklicht werden kann, da der öffentlichrechtliche Weg zum Nutzungs- und Verfügungseigentum gerade nicht über eine gesetzliche Regelung erfolgen soll.

#### a. Beteiligung der Gemeinde an der Sozialisierungsmaßnahme

Zu fragen ist, ob und inwieweit die Gemeinden zur Mitwirkung an den Sozialisierungsmaßnahmen durch Satzung berechtigt sind; dieses Problem stellt sich umso mehr, als nach den Vorstellungen der SPD nur ein Teil des Bodeneigentums von der Einführung der neuen Eigentumsform erfaßt werden soll, also nur eine Teilsozialisierung in Frage steht.<sup>4</sup>

---

1 A.A.: Rüfner, a.a.O., JuS 1973, 593.

2 Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, VVDSt 10, 110;  
v. Mangoldt-Klein, a.a.O., Art. 14 GG Anm. VIII, 2.

3 Schmidt-Assmann, a.a.O., 297 ff., der die Sozialisierung als Instrument zur Lösung der Bodenrechtsprobleme aber aus ökonomischen Erwägungen ablehnt.

4 Zur Zulässigkeit einer Teilsozialisierung siehe weiter unten.

Da die Sozialisierung eine wirtschaftspolitische Entscheidung von höchster Bedeutung ist, darf der Bundes- oder Landesgesetzgeber sich nicht darauf beschränken, den Gemeinden die Sozialisierungsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen. Vielmehr muß der Gesetzgeber selbst über den Umfang und Inhalt der Sozialisierungsmaßnahme entscheiden. Die Gemeinde darf nicht befugt werden, die Sozialisierungsobjekte selbst zu bestimmen.

Zulässig wäre allenfalls eine Ermächtigung an die Gemeinde zur Regelung von Durchführungsbestimmungen der Sozialisierungsmaßnahmen, wobei zu beachten ist, daß die gesetzliche Ermächtigung dem Bestimmtheitserfordernis des Art. 80 GG genügen muß:<sup>1</sup> alle Kriterien, nach denen sich die Durchführungsbestimmung zu richten hat, sind in der Ermächtigung anzugeben. Zulässig wäre somit, daß die Gemeinden durch Satzung den genauen Termin der Sozialisierung bestimmen,<sup>2</sup> sowie daß sie den örtlichen Umfang der Maßnahme nach den Kriterien festlegen, die in der Ermächtigung genannt sind.<sup>3</sup> Die Kommunen dürfen nur entscheiden, ob die gesetzlich festgelegten Kriterien für den Sozialisierungstatbestand vorliegen.

#### b. Zulässigkeit einer Teilsozialisierung

Da der Vorschlag der SPD allenfalls eine Sozialisierung von Teilen des Bodens vorsieht, ist zu prüfen, ob eine Teilsozialisierung zulässig ist. Weder Wortlaut noch Sinn des Art. 15 GG rechtfertigen eine Ansicht, wonach nur eine allgemeine Sozialisierung in Betracht kommt.<sup>4</sup> Die Abgrenzungskriterien müssen sich am Zweck des Art. 15 GG orientieren. Der Zweck des Art. 15 GG besteht in der Vergesellschaftung als Maßnahme zur Sozialstaatsgestaltung. Das Ziel der Güterbeschaffung wird von Art. 15 GG nicht gedeckt.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> So die h.M. zu der in gleicher Weise im Zusammenhang mit Art. 12 GG aufgetretene Problematik, vgl. Hamann-Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Art. 12 GG, Anm. B. 7 mit weiteren Nachweisen.

<sup>2</sup> So auch Renger, a.a.O., 7.

<sup>3</sup> Schubart, a.a.O., 4 und 6.

<sup>4</sup> Abraham, Bonner Kommentar, Art. 15 Anm. II., 4.

<sup>5</sup> Lenz, Sozialbindung des Eigentums, 100; Renger, a.a.O., Abraham, Bonner Kommentar, Art. 15, Anm. II., 5.

Zum Teil wird angenommen, daß dem Zweck des Art. 15 GG nur dann Genüge getan wird, sofern die Abgrenzung nach dem Bestehen bzw. Nichtbestehen einer baulichen Nutzungsmöglichkeit vorgenommen wird; demgegenüber soll eine Beschränkung auf städtebauliche Problembereiche lediglich eine andere Form der Güterbeschaffung darstellen.<sup>1</sup> Eine Begründung für diese Wertung wird nicht gegeben. Die Güterbeschaffung der öffentlichen Hand bezweckt in aller Regel eine öffentliche Nutzung, während die SPD-Lösung die private Nutzung gerade erhalten will.

Die Meinung, wonach lediglich eine Differenzierung erlaubt sein soll, die auf die bauliche Nutzungsmöglichkeit abhebt, ist eben nicht durch die Zweckrichtung des Art. 15 GG gerechtfertigt. Eine Begrenzung der Sozialisierung auf städtebauliche Problembereiche kann durchaus durch sozialstaatliche Erwägung geboten sein - z.B. die Notwendigkeit, eine Umwandlung von Wohnbereichen in rein kommerziell genutzte Bereiche zu verhindern. Letztere Abgrenzung ist also vom Zweck des Art. 15 GG gedeckt und insofern zulässig; denn den Zweck der Maßnahme kennzeichnet nicht die Relation der zu sozialisierenden Grundstücke zur Gesamtfläche, sondern die Bedeutung des Teilbereiches für die gesellschaftspolitische Entwicklung im ganzen. Die Gegenmeinung stützt ihre Ansicht auch darauf, daß eine Beschränkung auf städtebauliche Problembereiche gegen das Verbot des Art. 19 Abs. 1 GG verstößt, Einzelfallgesetze zu erlassen.<sup>2</sup> Abgesehen davon, daß dieses Argument ebenso auf Bebauungspläne - die als Satzung Gesetz im materiellen Sinne sind - zutreffen würde, kann dieser Argumentation nicht gefolgt werden, weil eine Abgrenzung nach allgemeinen sachgerechten Kriterien,<sup>3</sup> die gleichzeitig dem Bestimmtheitserfordernis des Art. 80 GG

<sup>1</sup> Vgl. Renger, ebenda.

<sup>2</sup> So Renger, ebenda.

<sup>3</sup> Leibholz-Rinck, Grundgesetz, Art. 19, Anm. 2 (S. 344ff.)

genügen, durchaus möglich und nur eine rechtstechnische Frage ist.<sup>1</sup> Daß das Gesetz zu Individualisierungen führt, wenn es in die Wirklichkeit umgesetzt wird, ist die Konsequenz eines jeden Gesetzes und begründet nicht eine Kollision mit Art. 19 Abs. 1 GG.

Ebenso ist eine Abgrenzung nach anderen sachlichen Merkmalen, wie land- und forstwirtschaftlicher Nutzung oder eigengenutzten Eigenheimen, unbedenklich.

#### c. Zulässigkeit privater Nutzung an vergesellschafteten Grundstücken

Ferner ist zu untersuchen, ob die Sozialisierung nach Art. 15 GG eine private Nutzung des sozialisierten Gutes zuläßt. Denn die Begründung einer neuen Eigentumsordnung an den Gütern des Art. 15 GG ist nur zum Zwecke der Vergesellschaftung zulässig.<sup>2</sup> Deshalb ist zweifelhaft, ob eine Sozialisierung von Grund und Boden in der Form, daß öffentliches Verfügungs- und privates Nutzungseigentum gebildet wird, den Anforderungen des Art. 15 GG genügt.

Hiergegen steht die Erkenntnis, daß die breite private Teilhabe an der Bodennutzung ein Ziel ist, das der sozialstaatlichen Zweckrichtung des Art. 15 GG genügt. Allerdings muß sichergestellt sein, daß die Vergabe der Nutzungsrechte gemeinwirtschaftlich erfolgt.<sup>3</sup> Es ist demnach ausgeschlossen, daß das Nutzungseigentum nur nach Marktgesichtspunkten vergeben wird. Die Verteilung des Nutzungseigentums muß unter gesellschaftlicher Kontrolle geschehen. Die Kontrolle kann der Staat übernehmen, aber auch durch die Bildung von Kommissionen, in der alle gesellschaftlich relevanten Gruppen vertreten sind, ist eine gesellschaftliche Kontrolle möglich.<sup>4</sup>

Ebenso muß das Nutzungsentgelt dem Grundsatz der Gemeinwirtschaft entsprechen; es muß sich am Kostendeckungsprinzip

<sup>1</sup> Dabei kommt allerdings eine gesetzliche Abgrenzung, die lediglich auf Parzellengrenzen abstellt, nicht in Frage. Das wird bei Lange, <sup>4</sup> nicht deutlich.

<sup>2</sup> Renger, a.a.O., 5.

<sup>3</sup> Renger, a.a.O., 5f.

<sup>4</sup> v. Mangoldt-Klein, Bonner Grundgesetz, Art. 15, Anm. VII, 2.

orientieren. Darüberhinaus dürfen nur angemessene Rücklagen gebildet werden.<sup>1</sup> Ob der Grundsatz der Gemeinwirtschaft in diesem Zusammenhang eng oder weit auszulegen ist, ist fraglich.

Wird dieser Grundsatz extensiv ausgelegt, so würde es genügen, wenn der aus der Vergabe des Nutzungseigentums anfallende Erlös zweckgebunden gemeinwirtschaftlich verwendet wird. Hiernach dürfte sich das Nutzungsentgelt nach Marktesichtspunkten richten; der Erlös dürfte zur Erweiterung des kommunalen Grundstücksfonds verwendet werden.

Nach der engeren Auffassung darf das Nutzungsentgelt nur die Kosten enthalten, die durch die Erschließung und Verwaltung der unter die neue Eigentumsform fallenden Grundstücke entstehen. Die Koppelung des Nutzungsentgeltes an den Marktmechanismus scheidet nach dieser Meinung aus.<sup>2</sup> Die Bildung von Rücklagen ist eingeschränkt, sie darf nicht zum Zwecke der Erweiterung des kommunalen Bodenfonds erfolgen. Hierfür wird das Argument angeführt, daß sich der Umfang der von der Sozialisierung betroffenen Grundstücke nicht nach der Finanzkraft der öffentlichen Hand richten darf, sondern ausschließlich nach dem gesetzlichen Sozialisierungstatbestand. Ebenso würde die enge Auslegung des Kostendeckungsprinzips verbieten, daß auf das Nutzungsentgelt Gelder umgelegt werden, die zum Erwerb weiterer Grundstücke verwendet werden.

Die engere Auslegung des Grundsatzes der Gemeinwirtschaft erscheint sinnvoller als die weite Auslegung; die weite Auffassung führt dazu, daß die Eigentümer, die durch die Sozialisierung ihr Grundstück verloren haben, die Kosten für die Entschädigung über das Nutzungsentgelt selbst aufbringen müßten. Eine solche Entschädigungspraxis ist als unzulässig anzusehen.

<sup>1</sup> Maunz - Dürig - Herzog, a.a.O., Art. 15 GG, Rdn 20 mit weiteren Nachweisen.

<sup>2</sup> Renger, a.a.O., 6.

d. Vergesellschaftung der Grundstücke unter Ausnahme der der Gebäude

Schließlich bleibt noch zu klären, ob die Sozialisierung von Grund und Boden unter Ausschluß des Eigentums an Gebäuden zulässig ist. Da aber die sachenrechtliche Verbindung des Grundstücks mit den darauf errichteten Gebäuden auf einfachem Gesetz beruht, kann diese Verknüpfung durch einfaches Gesetz wieder aufgehoben und rechtlich verselbständigt werden.<sup>1</sup>

Wenn dem Nutzungseigentum Eigentumsqualität zukommen soll, muß es auf Dauer angelegt sein und den Inhaber berechtigen, andere vom Gebrauch der Sache auszuschließen.<sup>2</sup> Das bedeutet, daß zwischen dem Nutzungseigentum und dem Gebäudeeigentum eine rechtliche Verknüpfung nach dem Vorbild des Erbbaurechts zu schaffen ist.<sup>3</sup>

e. Entschädigung

Sozialisierungsmaßnahmen sind gem. Art. 15 GG nur gegen Entschädigung möglich, deren Regelung der des Art. 14 Abs. 3 GG entspricht. Das bedeutet zunächst, daß der Grundsatz der Verkehrswertentschädigung ausgeschlossen ist; vielmehr hat die Bestimmung der Entschädigungshöhe "unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten"<sup>4</sup> zu erfolgen. Zwar verbietet sich auch hier eine bloße Nomi-

<sup>1</sup> Renger, a.a.O., 9.

<sup>2</sup> Derselbe, ebenda.

<sup>3</sup> Dieselbe Konsequenz wurde oben bei der Realisierungsmöglichkeit durch Sozialbindung/Enteignung gezogen.

<sup>4</sup> Wortlaut des Art. 14 Abs. 3, S. 3 GG.

nalentschädigung,<sup>1</sup> doch wird die Entschädigungssumme bei der Sozialisierung generell niedriger anzusetzen sein als bei der Enteignung.<sup>2</sup>

Sonach kann als Ergebnis festgestellt werden, daß in den aufgezeigten Grenzen auch das Rechtsinstitut der Sozialisierung gemäß Art. 15 GG - verfassungsrechtlich zulässig - zur Verfügung steht, um das kommunale Verfügungseigentum an Grund und Boden unter Beibehaltung eines privaten Nutzungseigentums einzuführen.

---

1 Böckenförde, Eigentum, Sozialbindung des Eigentums, Enteignung, a.a.O., 36.

2 Ridder, Enteignung und Sozialisierung, VVDSt 10, 145.

## Schlußbemerkung

Die vorliegende Studie soll dazu beitragen, die Diskussion um die Reform des Bodenrechts zu versachlichen. Die Besinnung auf eine der zentralen Aussagen dieser Arbeit kann diesem Zweck dienlich sein: soweit der unmittelbar vom Volk legitimierte Gesetzgeber Entscheidungen zur Gestaltung der Sozialordnung trifft, hat sich der Jurist bei der rechtlichen Beurteilung dieser Entscheidungen in Selbstbeschränkung zu üben. Die Regelung der Bodenordnung gehört zu den sozialstaatsgestaltenden Entscheidungen ersten Ranges. Die inhaltliche Ausgestaltung der Sozialbindung des Bodeneigentums ist als eine politische Entscheidung zu begreifen und von dem Juristen zu respektieren. Die Aufgabe der Rechtswissenschaft liegt in der Bestimmung der Grenzen des legislativen Gestaltungsspielraums. Die auf dieser Grundlage getroffenen eigentumsrechtlichen Aussagen zu den Bodenrechtsreformprogrammen der politischen Parteien mögen eine Entscheidungshilfe für die politisch Handelnden darstellen.

## Lebenslauf

Ich wurde am 5. April 1947 als Sohn des Kaufmanns Franz Thedieck und seiner Ehefrau Hermine, geborene Eickhoff, in Lutherstadt Wittenberg geboren. Im Jahre 1951 flüchteten meine Eltern aus politischen Gründen in die Bundesrepublik Deutschland.

Von 1953 bis 1957 besuchte ich die Volksschule in Hörter; anschließend war ich Schüler des dortigen städtischen Gymnasiums. Nach meinem Abitur im Februar 1966 leistete ich eine zweijährige Wehrdienstzeit bei der Bundeswehr ab.

Im Sommersemester 1968 begann ich das Studium der Rechtswissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Am 22. Dezember 1972 bestand ich die 1. juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht Hamm. Anschließend erhielt ich ein Promotionsstipendium von der Universität Münster. Seit dem Sommersemester 1973 studiere ich auch Soziologie.













